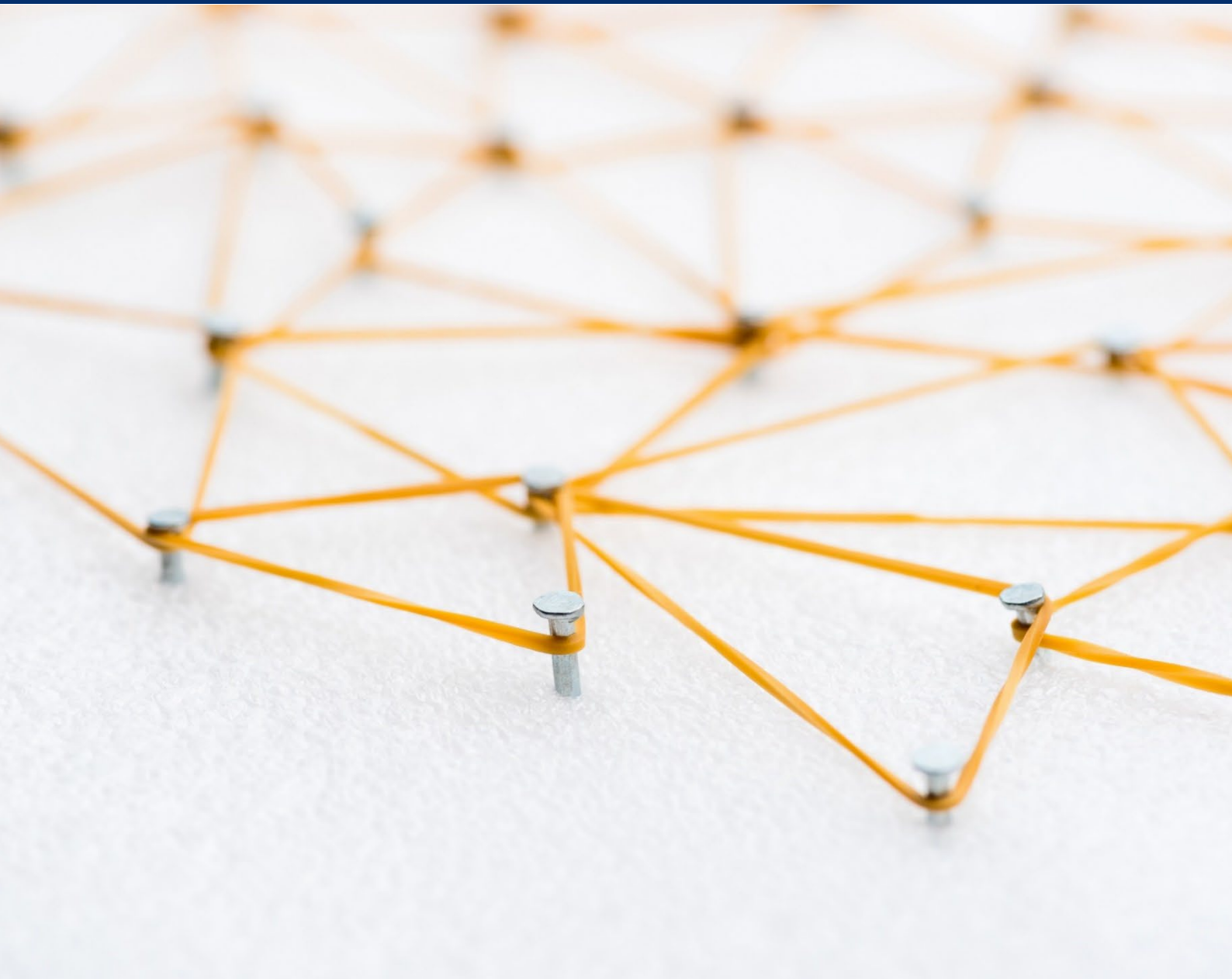




Länstyrelserna



Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna

Ett tvärsektoriellt utvecklingsarbete för en mer
effektiv och rättssäker tillsyn

Titel: Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna – Ett tvärsektoriellt utvecklingsarbete för en mer effektiv och rättssäker tillsyn

Författare: Annika Wallin, projektledare (Länsstyrelsen Västernorrland), Linnéa Lagergren, delprojektledare (Länsstyrelsen Västernorrland), Emma Wirf, delprojektledare (Länsstyrelsen Västra Götaland).

Referensgrupp: Annika Borg (Länsstyrelsen Örebro), Niklas Hansson (Länsstyrelsen Skåne), Daniel Johannesson (Länsstyrelsen Skåne), Annie Johansson (Länsstyrelsen Värmland), Nina Kiani Janson (Länsstyrelsen Västra Götaland), Maria Leclercq (Länsstyrelsen Östergötland), Jenny Lindgren (Länsstyrelsen Västernorrland), Helena Remnerud (Länsstyrelsen Stockholm), Elisabeth Schöning (Länsstyrelsen Uppsala).

Copyright: Länsstyrelsen Västernorrland

Diarienummer: 100-9891-2021

Rapportnummer: 2022:6 i Länsstyrelsen Västernorrlands rapportserie

Omslagsbild: Kommersiell bild

Förord

I syfte att nå en mer effektiv och rättssäker tillsyn har länsstyrelserna inom ramen för ett uppdrag från regeringen genomfört ett flerårigt utvecklingsarbete.

Uppdraget har samordnats av Länsstyrelsen Västernorrland.

Projektet har identifierat åtta förslag inom sex prioriterade utvecklingsområden och har fokuserat på förändringar på övergripande nivå. Förslagen bedöms skapa förutsättningar för länsstyrelserna att på sikt nå en mer effektiv och rättssäker tillsyn inom alla våra tillsynsområden. Ställningstaganden till förslagen i rapporten har inhämtats från alla länsrådsgrupper vilket innebär att rapporten redovisar gemensamma förslag från länsstyrelserna.

Inom länsstyrelserna finns en stark vilja att utveckla tillsynen till att bli mer effektiv och rättssäker. Det är nu viktigt att länsstyrelserna tillsammans fortsätter arbetet med att utreda och implementera förslagna åtgärder för att projektet ska få avsedd effekt. Att ständigt utveckla vår tillsyn bidrar till att skapa ännu större förtroende för länsstyrelserna.

Länsstyrelserna överlämnar härmed rapport 2022:6. Landshövding Berit Högman har beslutat i detta ärende med projektledare Annika Wallin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsråd Daniel Gustafsson, enhetschef Maria Höglund samt delprojektledare Linnéa Lagergren och Emma Wirf medverkat.

Länsstyrelsen Västernorrland 14 december 2022

Sammanfattning

Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag genomfört ett flerårigt arbete där vi bland annat ska redovisa förslag till utvecklingsinsatser som ska leda till en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Uppdraget är unikt på så sätt att det är övergripande och tvärsektorielt och omfattar all tillsyn som länsstyrelsen bedriver.

Länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter som ansvarar för ett 60-tal tillsynsuppdrag. Allt från små områden som tillsyn av kampsportsmatcher till ärendetäta områden som djurskyddskontroll och tillsyn över miljöfarlig verksamhet. För att veta vilka utvecklingsinsatser som är relevanta för alla tillsynsområden har olika kartläggningar, enkätundersökningar och workshoppar genomförts. Samverkan med andra tangerande uppdrag och utvecklingsinitiativ har bidragit med viktiga insikter och ökad synergieffekt.

För att öka länsstyrelsernas gemensamma förmåga att ständigt utveckla vår tillsyn behövs en välutvecklad samverkan och gemensamma arbetsmetoder. Metoder som värdesätter såväl medarbetarens kompetens som samhällets krav på rättssäkerhet. Vi menar att först när tillsynsverksamheterna talar samma språk och det finns en tydlig riktning kan gemensamma strukturer byggas, utvecklingsområden identifieras och gemensamma arbetsmetoder och digitala IT-stöd utvecklas, användas och förvaltas.

Uppdraget har aktualiserat några övergripande frågeställningar:

- Kan vi avgöra när det är motiverat att sätta helheten före delarna – det länsstyrelsegemensamma före enskilda länsstyrelser?
- Hur kan vi skapa gemensamma strukturer för att identifiera, utveckla, använda och förvalta smarta, hållbara arbetsmetoder?
- Hur kan vi öka vår förmåga att mäta och analysera effekterna av tillsyn i samhället?

Med rapporten vill vi belysa hur länsstyrelserna skulle kunna utveckla vårt arbete för en mer effektiv och rättssäker tillsyn inom tidigare prioriterade områden. Sammanlagt lämnar vi åtta utvecklingsförslag som vi bedömer är relevanta och nödvändiga för att skapa *förutsättningar* för en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Mottagare av förslagen är länsrådsgrupperingar eftersom det är där vi behöver fatta nödvändiga beslut om att genomföra och få effekt av förslagen. Förslagen bidrar till att effektivisera alla tillsynsverksamheter genom:

- En mer effektiv tillsyn genom att tillämpa gemensamma arbetsmetoder och ensa arbetssätt,
- Ökad förmåga att samordna och prioritera övergripande och tvärsektorIELLA frågeställningar och utvecklingsbehov inom tillsyn,

- Utvecklad samverkan och kompetensöverföring för att gynna ett gemensamt lärande,
- Ökad förmåga att mäta och bedöma tillsynens effekt i samhället,
- Bättre beredskap att hantera personallån i samband med uppkomna arbetstoppar.

Innehållsförteckning

Förord

Sammanfattning

1	Disposition	1
2	Introduktion	2
2.1	Uppdraget	2
2.2	Syfte och övergripande målbeskrivning	2
2.3	Övergripande avgränsning.....	3
2.4	Resultat från tidigare redovisning.....	3
2.4.1	Definition av effektiv tillsyn	3
2.4.2	Definition av rättssäker tillsyn	4
2.4.3	Enhetliga och synliggjorda tillsynsprocesser	4
2.4.4	Krav som ställts på tillsynsprocessen.....	4
2.5	Vägledningar för statens arbete	5
3	Metod och genomförande	6
3.1	Enkätundersökningar.....	6
3.1.1	Andra myndigheters metoder för att beskriva, följa upp och utvärdera resultat.....	6
3.1.2	Andra myndigheters metoder för att åstadkomma enhetliga bedömningar.....	6
3.2	Workshoppar	7
3.2.1	Enhetliga bedömningar – hinder och lösningar.....	7
3.3	Djupintervjuer.....	7
3.3.1	Tillsynsverksamheter som utövar tillsyn utifrån en gemensam planering.....	8
3.4	Analys av data	8
3.4.1	Identifiering av förslag.....	8
3.4.2	Prioritering av förslag	8
3.4.3	Identifiering av mottagare samt förslag till möjliggörare	9
4	Ökad samverkan och gemensam struktur	11
4.1	Skapa nya gemensamma utgångspunkter	11
4.1.1	Förslag 1. Säkerställ enhetlig syn på tillsyn utifrån länsstyrelsernas befintliga verksamhets- och ärendestruktur	11
4.2	Samverkan – en drivkraft för utveckling.....	13
4.2.1	Förslag 2. Etablera länsstyrelseövergripande samverkan inom tillsynsuppdrag där detta saknas.....	14
5	Främja gemensam utveckling	18
5.1	Tydliggöra ledning och utveckling.....	18

5.1.1	Förslag 3. Utred hur länsstyrelsegemensamma och tvärssektoriella frågeställningar och utvecklingsbehov inom tillsyn kan samordnas.....	18
5.1.2	Förslag 4. Ta fram en länsstyrelsegemensam målbild och strategi för ensning av processer.....	23
5.1.3	Förslag 5. Öka förmågan att enhetligt beskriva, mäta och analysera effekter av tillsyn i samhället.....	26
5.1.4	Förslag 6. Säkerställ att samtliga tillsynsområden har tillgång till stöd för enhetliga bedömningar.....	30
5.1.5	Förslag 7. Förtydliga ansvar och roller för processer.....	33
5.2	Utveckla stödjande verksamhet.....	34
5.2.1	Förslag 8. Säkerställ att den länsstyrelsegemensamma rutinen för in- och utlån av relevant kompetens i samband med arbetstoppar är känd och tillgänglig.....	35
5.3	Uppföljning för säkerställd nytta av kärnverksamhet.....	37
5.3.1	Den operativa tillsynen.....	38
6	Framtidsspaning	39
6.1	Värdeskapande kommunikation.....	39
6.2	Mäta tillsynsprocessers digitaliseringsgrad.....	40
6.3	Koppla information och rådgivning till tillsynsprocessen.....	40
6.4	Identifiera de mål och delmål inom Agenda 2030 som respektive tillsynsprocess bidrar till.....	41
6.5	Samhällets förväntningar.....	41
7	Avslutande reflektioner	43
7.1	Förväntningar på effekthemtagning.....	43
7.2	Erfarenheter och observationer.....	44
7.2.1	Helheten sätts före delarna när detta är motiverat.....	44
7.2.2	Skapa strukturer för att identifiera, utveckla, använda och förvalta smarta, hållbara arbetsmetoder.....	45
7.2.3	God analyskapacitet är grundläggande.....	47
7.3	Förslagens långsiktiga effekter.....	48
7.4	Var vill vi vara om tre år?.....	49
7.5	Vilka är de största hindren för att nå dit?.....	49
8	Referenser	51
9	Bilagor	
	Bilaga 1: Enkät om myndigheters metoder för att följa upp och analysera sin verksamhet	
	Bilaga 2: Enkät om myndigheters metoder för att åstadkomma en enhetlig tolkning av föreskrifter	
	Bilaga 3: Intervjufrågor djupintervjuer avseende förutsättningar för gemensam planering	
	Bilaga 4: Beskrivning av länsstyrelsernas övergripande samverkan	

1 Disposition

Kapitel 2, den inledande delen, behandlar på sedvanligt vis bakgrund, syfte och avgränsningar.

Kapitel 3 beskriver de metoder som använts i analysarbetet och på vilket sätt förslagen identifierats och prioriterats. Även en redogörelse kring utvecklingsförslagens mottagare och förslag till möjliggörare finns i kapitlet.

Kapitel 4 och 5 utgör själva ryggraden i rapporten. I kapitlen lämnar vi sammanlagt åtta förslag utvecklingsförslag som vi bedömer är relevanta och nödvändiga för att skapa *förutsättningar* för en mer effektiv och rättssäker tillsyn. I kapitel 4 lämnas två förslag som rör gemensamma och grundläggande förutsättningar. I kapitel 5 lämnas sex förslag på fortsatt utveckling som är grupperade utifrån länsstyrelsernas gemensamma metodik för hur vi ska kartlägga verksamhetsprocesser samt hur de ska se ut, nämligen:

- Leda och utveckla länsstyrelsegemensamt
- Stödja verksamhet
- Bedriva kärnverksamhet

Varje förslag beskrivs inledningsvis med en figur som sammanfattar varför förslaget har lagts, vilka åtgärder som bör genomföras samt de effekter som förväntas om förslaget omhändertas och införlivas. I den efterföljande löpande texten beskrivs bakgrund och nuläge, åtgärder, respektive förväntad effekt mer grundligt.

Kapitel 6 består av en spaning av möjliga framtida utvecklingsinitiativ inom tillsyn.

I kapitel 7 presenteras avslutande reflektioner.

Bilaga 1 visar vilka frågeställningar som ställts till andra myndigheter för att ta del av de metoder som används för att beskriva, mäta och analysera resultat.

Bilaga 2 visar vilka frågeställningar som ställts till andra myndigheter för att ta del av de metoder som används för att åstadkomma enhetlig tolkning av föreskrifter.

Bilaga 3 beskriver de intervjufrågor som används vid genomförda djupintervjuer avseende förutsättningar för gemensam planering.

Bilaga 4 beskriver länsstyrelsernas övergripande samverkan.

2 Introduktion

Året 2020 gav regeringen i uppdrag¹ till länsstyrelserna att samordnat påbörja ett utvecklingsarbete för att ta fram gemensamma arbetsmetoder avseende sin tillsynsverksamhet. Effekten regeringen vill uppnå är att utvecklingsarbetet leder till en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Uppdraget avgränsades till att ta fram en nulägesbild av länsstyrelsernas förmåga att bedriva tillsyn och kontroll. Nulägesbilden togs fram genom att genomföra olika kartläggningar. I analysarbetet lades data från kartläggningarna samman och det skapade en gemensam nulägesbild över hur tillsynen ser ut idag. Länsstyrelserna redovisade första delen av uppdraget 1 juni 2021².

13 utvecklingsområden identifierades på en övergripande och generell nivå. Fem av dem valdes ut att fortsätta arbeta med, mot målet om en mer effektiv och rättssäker tillsyn, nämligen:

1. Länsstyrelsegemensam tvärspektoriell samverkan inom tillsyn
2. Utöva tillsyn med gemensam planering
3. Enhetlig tolkning av föreskrifter
4. Handläggning av tillsyn med få ärenden
5. Förmåga att följa upp och analysera

Vi beslutade också att samverka med prövningsuppdraget EPLä³ då de båda uppdragen är likartade inom ett område, vilket var:

6. Utökad samarbete vid arbetstoppar

2.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2021⁴ framgår att länsstyrelserna ska fortsätta arbetet med att utveckla de prioriterade områden som identifierats i samband med kartläggningen av 2020 års regeringsuppdrag. Uppdraget omfattar att länsstyrelserna ska redovisa förslag på utvecklingsinsatser som ska leda till en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Förutsättningarna för att utöva tillsynen utifrån en gemensam planering, gemensamma arbetsmetoder och ett utökad samarbete vid arbetstoppar ska analyseras.

2.2 Syfte och övergripande målbeskrivning

Syftet med arbetet är att lämna ett antal utvecklingsförslag som skapar *förutsättningar* för länsstyrelserna att nå en mer effektiv och rättssäker tillsyn.

¹ Finansdepartementet (Fi2019/04079/SFÖ/D1 mfl), Ändringsbeslut (Fi2021/02602/SFÖ/D6).

² Rapport 2021:6 i Länsstyrelsen Västernorrlands rapportserie.

³ Effektivisering av prövningsverksamhet vid länsstyrelserna. Finansdepartementet (Fi2020/00609/SFÖ/D7 m.fl).

⁴ Finansdepartementet (Fi2020/00609/SFÖ/D6 mfl) samt (Fi2020/02647/SFÖ/D6 mfl).

Det övergripande målet med arbetet är att öka förutsättningarna för:

- Att avgöra när det är motiverat att sätta helheten före delarna – det länsstyrelsegemensamma före enskilda länsstyrelser,
- Att skapa gemensamma strukturer för att identifiera, utveckla, använda och förvalta smarta, hållbara arbetsmetoder,
- Att mäta och analysera effekterna av tillsyn i samhället.

2.3 Övergripande avgränsning

Fortsatt utvecklingsarbete har skett med utgångspunkt från de prioriterade områden som identifierats i den första delen av uppdraget. Arbetet omfattar inte juridiska aspekter eller bedömningar inom enskilda verksamhetsområden. Uppdraget avgränsas därmed till övergripande frågor som berör all tillsyn och kontroll och med ett internt fokus.

2.4 Resultat från tidigare redovisning

I detta avsnitt redovisas översiktligt de grundantaganden, utgångspunkter och definitioner som togs fram i den tidigare redovisningen och ligger till grund för de förslag som presenteras i kapitel 4 och 5.

2.4.1 Definition av effektiv tillsyn

Tillsynens syfte är att se till att lagstiftningen följs och medborgarnas gemensamma intressen skyddas och om så inte är fallet utkräva ansvar för detta. Tillsynen syftar också till att ge medborgarna insyn i den verksamhet som granskas⁵. Av 9 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett tillsynsärende ska handläggas så enkelt, snabbt och så kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Den statliga värdegrunden utgår bland annat från grundlagarna och vägleder statligt anställda i att skapa en god förvaltningskultur. Efterlever vi de sex principer som värdegrunden brutits ned i ger det förutsättningar för en effektiv och rättssäker tillsyn.

Ekonomistyrningsverket⁶ framhåller att en effektiv och meningsfull tillsyn förutsätter:

- Att den primärt utgår från högre syften (effektmål på samhällsnivå),
- Att en uppföljningsbaserad bedömning ska kunna ske om och när tillsynen bidrar till önskade effekter till rimliga kostnader,

⁵ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*. s.24.

⁶ http://tillsynsforum.se/wp-content/uploads/2015/11/Att-foljja-upp-sin-tillsynsverksamhet_del-1_ESV.pdf (Hämtat 2022-03-01).

- Att den omfattar anti-perfektionism, det vill säga grad av *tillräcklighet* ur ett kostnad/nytta-perspektiv,
- Ett medborgarperspektiv⁷. För att åstadkomma en effektiv tillsynsverksamhet förutsätts ett medborgarperspektiv.

2.4.2 Definition av rättssäker tillsyn

Rättssäkerhet innebär bland annat att länsstyrelsernas myndighetsutövning sker på korrekt sätt enligt grundlag, lag och andra författningar. Det ställs krav på att tillsynshandläggaren ska ha adekvat juridisk kunskap. Både inom den specifika tillsyns- och kontrollagstiftningen och inom förvaltningslagen och rättsprinciperna. Grundläggande rättsprinciper⁸ framgår av regeringsformen och styr, tillsammans med tillkommande principer som uttrycks i förvaltningslagen, beslutsprövning och handläggning av ärenden och ska bland annat se till att alla hanteras lika inför lagen.

2.4.3 Enhetliga och synliggjorda tillsynsprocesser

Den tidigare presenterade definitionen av rättssäker tillsyn framhåller att enhetlighet och transparens är viktiga förutsättningar för en rättssäker process. Dels för att tillgodose grundläggande förvaltningsrättsliga krav, dels för att tillsynen ska kunna utvärderas och förbättras. För att öka länsstyrelsernas förmåga att bedriva tillsyn effektivt behövs en gemensam arbetsmetod som värdesätter såväl medarbetarens kompetens som medborgarens krav på rättssäkerhet. Även kraven på myndigheten med ökad digitaliseringstakt, kostnadseffektivitet och nyttorealiserings förutsätter gemensamma arbetsmetoder. Ensade⁹ tillsynsprocesser är en grundförutsättning för att kunna utveckla och använda digitala verktyg.

2.4.4 Krav som ställts på tillsynsprocessen

Utifrån ovanstående utgångspunkter har ett antal krav identifierats och ställts på tillsynsprocessen. Nedan presenteras kraven på tillsynsprocesser och hur den möter dessa krav:

- **Vara riskbaserad:** Urvalet av tillsynsobjekt har skett via riskanalys. Riskanalys är en metod för att välja ut tillsynsobjekt. Det kräver i sin tur kunskap om tillsynsobjekten och metoder för att värdera riskerna så att dessa blir träffsäkra.
- **Ske i tillräcklig omfattning:** För att slutsatser om tillsynen har avsedd effekt krävs att tillsynen sker i tillräcklig omfattning. Resultat från genomförd tillsyn kan behöva aggregeras för att kunna bedöma effekt.

⁷ Att sätta medborgarens upplevelse i centrum.

⁸ Beskrivs bland annat i Statskontoret, Den statliga värdegrunden - gemensamma principer för en god förvaltning, 2019. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/statliga-vardegrunden.pdf> (Hämtat 2022-11-19).

⁹ Ensad - bearbetad för att åstadkomma enhetlighet, få att stämma överens, göra likartad, samordna, förenhetliga.

- Ha avsedd effekt: Säkerställa syftet med lagstiftningen och skapa avsedd nytta i samhället.
- Vara effektiv: Att nå mål eller resultat av god kvalitet till en rimlig kostnad.
- Vara rättssäker: Länsstyrelsens myndighetsutövning sker på korrekt sätt enligt grundlag, lag och andra författningar.
- Hantera specifika krav på handläggningstid: Inom vissa tillsynsområden finns lagstadgade handläggningstider eller gemensamma överenskommelser om handläggningstid.
- Vara uppföljningsbar: Bedömning ska kunna ske om och när tillsynen bidrar till önskade effekter till rimliga kostnader.

2.5 Vägledningar för statens arbete

Länsstyrelserna är en del av staten och med utgångspunkt från det har vi gjort antagandet att länsstyrelserna (i de fall det finns) använder, anpassar och integrerar vägledningar från stabsmyndigheter, sektorsmyndigheter och statliga förvaltningsmyndigheter exempelvis Ekonomistyrningsverket¹⁰ och Riksarkivet¹¹.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket utvecklar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter och det ekonomiadministrativa regelverket samt ger ut föreskrifter och allmänna råd.

¹¹ Riksarkivet har ansvar för den statliga arkiverksamheten och för arkivvården i landet och ökar kunskaperna hur information ska hanteras genom vägledning och samverkan.

3 Metod och genomförande

I detta kapitel beskrivs de metoder som använts för att samla in data i det fortsatta arbetet med att utveckla de prioriterade områden som identifierats i samband med kartläggningen under 2020 års regeringsuppdrag. Det insamlade materialet består bland annat av enkätsvar, workshoppar och intervjuer.

Till denna rapport finns en projektredovisning¹² som på ett mer detaljerat sätt åskådliggör hur projektarbetet genomförts, samverkan med andra projekt, informations- och förankringsarbetet samt de leveranser projektet genererat.

3.1 Enkätundersökningar

Två enkätundersökningar har genomförts för att undersöka följande frågeställningar:

- Vilka metoder använder utvalda tillsynsmyndigheter för att mäta effekterna av tillsyn i samhället?
- Vilka metoder använder utvalda myndigheter för att åstadkomma en enhetlig tolkning av föreskrifter?

De två enkäterna skickades till 108 utvalda myndigheter utifrån framtagna kriterier som bland annat ledningsform, verksamhet (COFOG¹³) och storlek¹⁴. 81 myndigheter valde att besvara respektive enkät, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 75 procent.

3.1.1 Andra myndigheters metoder för att beskriva, följa upp och utvärdera resultat

Genom att genomföra en enkätundersökning (bilaga 1) av andra myndigheters metoder för att beskriva, följa upp och utvärdera resultat har respondenterna bidragit till ny kunskap och nya lösningar på de utmaningar som vi identifierat. Hur väl de andra myndigheternas metoder möter våra krav har gett inspiration till vilka metoder som kan vara lämpliga att introducera. Undersökningen skulle också kunna utgöra ett värdefullt kunskapsunderlag i eventuella kommande utvecklingsarbeten inom länsstyrelsernas förmåga att analysera effekter av tillsyn.

3.1.2 Andra myndigheters metoder för att åstadkomma enhetliga bedömningar

Genom respondenterna i genomförd enkätundersökning (bilaga 2) har vi fått värdefull insyn i andra myndigheters arbetssätt och metoder för att åstadkomma

¹² Länsstyrelsen Västernorrland, Dnr 100-9891-2021. Projektredovisning.

¹³ COFOG är en förkortning för "Classification of the Functions of Government". En internationell klassifikation som grupperar offentliga sektorns utgifter efter deras funktion eller ändamål.

¹⁴ Myndighetsregistret - Listan avser myndigheter enligt Statskontorets och SCB:s definition. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/> (Hämtat 2022-04-28).

enhetliga bedömningar, exempelvis organisatoriska lösningar, arbetsmetoder och arbets sätt. Resultatet från undersökningen skulle kunna utgöra ett värdefullt kunskapsunderlag i vidare utvecklingsarbete vad gäller bedömningsstöd vid handläggning av tillsynsärenden.

3.2 Workshoppar

Tre workshoppar har genomförts för att undersöka följande frågeställningar:

- Vilka utmaningar utgör hinder för en rättssäker och effektiv handläggning inom tillsyn, i synnerhet avseende enhetliga bedömningar?
- Vilka metoder och arbetsverktyg kan överbrygga dessa hinder?

Till workshopparna bjöds handläggare som arbetar inom små, mellanstora respektive stora tillsynsverksamheter in. Urval och kategorisering av tillsynsområdena gjordes utifrån en kombination av antal ärenden och produktionstid. Det vill säga hur många ärenden som handlagts under åren 2019–2022 samt hur mycket tid som rapporterats. Sammantaget deltog 34 handläggare från nio olika länsstyrelser¹⁵ i workshopparna.

3.2.1 Enhetliga bedömningar – hinder och lösningar

Genom att bjuda in handläggare som arbetar med tillsyn i sina ordinarie arbetsuppgifter och som har god kännedom om sin verksamhet har vi fått värdefull hjälp att identifiera de förslag på lösningar som tillsynsverksamheterna själva ser som prioriterade.

3.3 Djupintervjuer

Djupintervjuer (bilaga 3) har genomförts för att undersöka följande frågeställning:

- Vilka förutsättningar är avgörande för att kunna utöva tillsyn utifrån en gemensam planering?

Intervjuer har genomförts med representanter för tre verksamhetsområden som kommit långt inom samverkan i fråga om länsstyrelseövergripande målsättningar, inriktningar eller effektmål. Två av representanterna arbetar på länsstyrelsen och en representerar en extern myndighet. Genom intervjuerna har vi kunnat identifiera exempel på viktiga komponenter för att kunna bedriva tillsyn utifrån gemensam planering.

¹⁵ Länsstyrelserna Jämtland, Stockholm, Gotland, Örebro, Västra Götaland, Västerbotten, Värmland, Skåne och Västernorrland.

3.3.1 Tillsynsverksamheter som utövar tillsyn utifrån en gemensam planering

Vad som omfattar begreppet *gemensam planering* är inte vedertaget eller fastställt. I arbetet togs en beskrivning fram för vilka komponenter en gemensam planering bör omfatta. Beskrivningen kvalitetssäkrades genom djupintervjuer. Tillsammans med genomförd analys av länsstyrelsernas förutsättning för gemensam planering inom utvalda tillsynsuppdrag, enligt beskrivning ovan, erhålls ett kunskapsunderlag för vidare analys och utveckling av länsstyrelsernas förmåga att bedriva tillsyn utifrån gemensam planering.

3.4 Analys av data

I detta avsnitt beskrivs analysarbetet. Hur förslagen identifierats och prioriterats.

3.4.1 Identifiering av förslag

Enkätfrågorna sammanställdes i enkätverktyget och svaren kunde filtreras utifrån önskad frågeställning och myndighet vilket gav möjlighet att analysera specifika arbetsmetoder och enkätsvar. Fritextsvaren gav viktiga indata till analysen.

Workshopparna inleddes med en kritikfas, där deltagarna i mindre grupper fick inventera och dela erfarenheter av hinder och utmaningar. Därefter övergick vi till en idéfas där deltagarna i kreativa dialoger fick diskutera och lämna förslag på lösningar som skulle kunna avhjälpa de hinder som identifierats under workshopparnas första del. Därefter fick deltagarna prioritera vilka av de identifierade lösningarna som de ansåg var viktigast.

Djupintervjuerna var semistrukturerade och utgick ifrån ett antal övergripande frågeområden. Fördjupningsfrågorna anpassades efter hand för att få svar på de viktigaste frågeställningarna. Därefter gjordes en analys av intervjumaterialet för att hitta likheter och skillnader mellan tillsynsområdena. Materialet från intervjuerna användes framför allt för att kvalitetssäkra och förstärka redan identifierade förslag.

De underlag som skapats utifrån enkätundersökningar, workshoppar och intervjuer användes sammantaget för att identifiera ett antal förslag inom de prioriterade områdena.

3.4.2 Prioritering av förslag

Förslag, mottagare samt förslag till möjliggörare som identifierats under arbetet har löpande kommunicerats med projektets styrgrupper. Nya insikter har tillförts i samband med avstämningar, informationsinsatser och samverkan med andra uppdrag vilket har resulterat i att förslagen har omformulerats och justerats utifrån dessa nya insikter.

De förslag som togs fram vid workshopparna kommunicerades med chefjuristnätverket, vilket resulterade i att antalet förslag kunde reduceras. Även övriga förslag presenterades för chefsjuristnätverket.

Slutligen prioriterades totalt åtta förslag (beskrivs i kapitel 4 och 5) som projektorganisationen bedömde vara de mest relevanta för att utveckla länsstyrelsernas tillsyn på ett övergripande och tvärssektoriellt plan.

3.4.3 Identifiering av mottagare samt förslag till möjliggörare

För att kunna hantera länsstyrelsernas bredd av verksamhetsområden har länsråden delat in sig i sex länsrådsgrupper och i respektive länsrådsgrupp deltar 5–7 länsråd. Varje länsrådsgrupp har ett antal nätverk knutna till sig vilka arbetar operativt på uppdrag från länsrådsgruppen. Alla nätverk har representation från samtliga 21 länsstyrelser. Tillsyn återfinns inom alla våra sakområden och därmed alla våra länsrådsgrupper förutom länsrådsgrupp 7 som arbetar med interna stödprocesser och IT-frågor (beskrivning av länsstyrelsegemensam samverkan, bilaga 4).

Det har inte varit lätt att identifiera mottagare av förslagen då förslagen i huvudsak riktar sig till en övergripande och tvärssektoriell nivå. En nivå som idag saknas i länsstyrelsernas övergripande samverkan. Lösningen har blivit att, i de verksamheter det bedrivs tillsyn, mottar ansvarig länsrådsgrupp förslaget och ansvar för effekthemtagning. Om förslaget omfattar stödjande verksamhet, alternativt om det inte finns någon lämplig mottagare, utses projektets styrgrupp, länsrådsgrupp 2 (G2), som mottagare. Ansvarig länsrådsgrupp beslutar om projektresultatet ska initieras och realiseras.

Förslag till möjliggörare har på samma sätt varit en utmaning. Projektet bidrar med förslag till möjliggörare men ansvarig länsrådsgrupp bedömer vilka möjliggörare som på bästa sätt kan ta hand om och växla upp projektresultaten. Beräkning av resursåtgång och genomförbarhet behöver utredas vidare i samband med hantering av förslagen. Gällande förslag till mottagare har vi gjort antagandet att förvaltningsobjekten bedriver IT-förvaltning och inte egen verksamhetsutveckling. Om identifierade förslag innefattar IT-relaterad utveckling eller förvaltning involveras även länsrådsgrupp 7 (G7) och ansvarigt förvaltningsobjekt.

De slutgiltiga förslagen, mottagare samt förslag till möjliggörare har kommunicerats och förankrats på följande sätt:

- Löpande med projektets styrgrupper
- Avstämningar med Regeringskansliet
- Presenterats på länsrådets vår- och höstmöte
- Remitterats till projektets styrgrupper

- Information till landshövdingarna
- Via projektets samarbetsyta
- Löpande informations- och samverkansinsatser i olika grupperingar och nätverk

Projektägaren fastställde den slutgiltiga redovisningen. Rapporten utgör länsstyrelsernas gemensamma och slutliga redovisning av uppdraget.

4 Ökad samverkan och gemensam struktur

Under arbetet med uppdraget har det blivit tydligt att länsstyrelserna behöver utveckla de gemensamma och grundläggande förutsättningarna. Det gäller såväl i fråga om arbetsmetoder, begrepp och termer som länsstyrelseövergripande samverkan. Två förutsättningsförslag har därför identifierats. Syftet med förslagen är att öka graden av länsstyrelsegemensam struktur och systematisering liksom att etablera en gemensam grundnivå för samverkan. Beräkning av resursåtgång och genomförbarhet behöver utredas vidare i samband med hantering av förslagen.

4.1 Skapa nya gemensamma utgångspunkter

Länsstyrelsernas nuvarande verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) möter inte de krav och rekommendationer som framgår av Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2008:4). Denna slutsats har även gjorts i andra utredningar¹⁶.

4.1.1 Förslag 1. Säkerställ enhetlig syn på tillsyn utifrån länsstyrelsernas befintliga verksamhets- och ärendestruktur

I arbetet har det framkommit att länsstyrelserna inte har en enhetlig syn på begreppet tillsyn i vår gemensamma verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) vilket medför svårighet att exempelvis samordna ekonomisk redovisning. Att begrepp och termer är enhetligt definierade är en grundförutsättning för gemensam utveckling och för att kunna ta ut jämförbara data från vår gemensamma informationsstruktur. I väntan på en klassificeringsstruktur som följer Riksarkivets föreskrifter föreslår vi en inledande klassificering av tillsyn utifrån befintlig verksamhets- och ärendestruktur. Att efterleva en definierad verksamhets- och ärendestruktur skapar kvalitet i data.

¹⁶ T. Persson, P. Milberg (2022), För länsstyrelserna, *Intern styrning - för framtidens länsstyrelser? En förstudie om behoven av gemensam verksamhetsrelaterad informationsinfrastruktur*, s.33-38.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none"> Länsstyrelserna har inte en enhetlig syn på begreppet tillsyn i vår gemensamma verksamhets- och ärendestruktur (VÅS) vilket medför svårighet att samordna ekonomisk redovisning. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifiera och sortera tillsyns- och kontrollprocesserna. Dialog vid oklara fall eller oenighet. Beredning och länsrådsbeslut. Implementering och förankring (efterlevnad). Ta fram gemensam rutin för hantering av nya verksamheters klassificering. 	<ul style="list-style-type: none"> Ökad förmåga att på ett enhetligt och jämförbart sätt följa upp olika aspekter av tillsyn såsom kostnader och effekter.

Figur 1. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Länsrådsgrupp 2.

Förslag till möjliggörare

LEGO (Enterprisearkitekturfunktionen), Chefsjuristnätverket och Styrningsforum.

Bakgrund och nulägesbeskrivning

I genomförd kartläggning framgick det att länsstyrelserna inte har en enhetlig syn för begreppet tillsyn och vår gemensamma verksamhets- och ärendestruktur (VÅS). Hur tillsyn definieras har varierat genom historien utifrån bland annat politisk inriktning. Vissa politiska inriktningar tycker att tillsyn ska vara åt det mjukare hållet och betonar då inslag av råd och information, andra politiska inriktningar betonar det repressiva inslaget och utformar uppdrag och lagregleringar utifrån denna inställning. Den här polariseringen kan vara orsak till att länsstyrelserna har svårt att ensa vår syn på vad som är tillsyn. Det är helt enkelt olika beskrivet för olika områden utifrån avsikten då uppdraget eller lagregleringen gavs. Idag refererar begreppet tillsyn till en bred kategori av företeelser där tillsyn kan avse allt från kontroll av egenkontroll, rådgivning, föranmälda eller icke föranmälda inspektioner, händelsestyrda eller planerade ärenden, egna initiativ eller nationella kampanjer, utdömande av miljöstraffavgifter, ålägganden eller viten och så vidare.

För länsstyrelsen är det viktigt att identifiera vilka tillsynsprocesser länsstyrelsen ansvarar för. En enhetlig syn på vad som är tillsyn i länsstyrelsernas gemensamma verksamhets- och ärendestruktur är grundläggande ur flera aspekter:

- Kunna följa upp och jämföra olika aspekter av tillsyn såsom kostnader och effekter,

- Säkerställa att rätt krav är kopplat till processen och själva utförandet,
- En enhetlig syn på hur mycket dialog och muntlig kommunikation med tillsynsobjekten som tillhör tillsynsprocessen,
- Identifiera vilka verksamheter som ska adresseras vid effektiviserings- och utvecklingsprojekt inom tillsyn.

Åtgärder

I arbetet har en tolkning för vad som skulle kunna definieras som tillsyn genomförts. Befintliga definitioner kan, tillsammans med framtagna tolkningar, ligga till grund i fortsatt arbete att identifiera och sortera vad länsstyrelserna anser är tillsyn utifrån länsstyrelsens befintliga verksamhets- och ärendestruktur. Arbetet omfattar att:

- Identifiera och sortera tillsyns- och kontrollprocesserna
- Dialog vid oklara fall eller oenighet
- Beredning och länsrådsbeslut
- Implementering och förankring av beslut (efterlevnad)
- Ta fram gemensam rutin för hantering av nya verksamheters klassificering

Förväntad effekt

En enhetlig struktur för hur tid att bedriva tillsyn och kontroll ska redovisas och förmåga att upprätthålla en sådan struktur. Detta ger på sikt en ökad förmåga att på ett kvalitativt och jämförbart sätt följa upp olika aspekter av tillsyn såsom kostnader och effekter.

4.2 Samverkan – en drivkraft för utveckling

För att länsstyrelsernas omfattande och mångfacetterade tillsyn ska bli likvärdig i hela landet ställs alltså höga krav på en effektiv och fortlöpande samverkan. Arbetet har visat att det finns tillsynsuppdrag som helt saknar samverkan mellan länsstyrelserna. Förslaget som presenteras nedan omfattar just dessa tillsynsuppdrag. Genom att skapa forum för samverkan för de tillsynsuppdrag som idag saknar sådan höjs lägstanivån för samverkan mellan länsstyrelserna. Förslaget skapar förutsättningar som kan främja en mer enhetlig tillämpning av regelverket och ett mer effektivt arbetssätt och resursanvändande.

Kraven för att myndigheter inom sitt verksamhetsområde ska samverka och samarbeta med andra myndigheter framgår av 8 § förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Länsstyrelserna ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom vårt ansvarsområde och främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet inom vår verksamhet, se 2 § punkten 2 och 4 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

4.2.1 Förslag 2. Etablera länsstyrelseövergripande samverkan inom tillsynsuppdrag där detta saknas

Samverkan sker idag i olika former men arbetet har visat att det finns tillsynsuppdrag som, av olika anledningar, helt saknar samverkan mellan länsstyrelserna. Avsaknad av, eller väldigt begränsad, samverkan kan resultera att vi gör olika bedömningar i tillsynsärenden. Vi riskerar också att gå miste om möjligheten att utöva tillsyn utifrån en gemensam planering samt förmåga att driva samarbete, analys och gemensam utveckling och innovation.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none">• Ett växande behov av att driva och säkerställa samarbete, analys och utveckling i gemensamma tillsynsfrågor och i relation till externa aktörer.• Förutsättning att utöva tillsyn utifrån en gemensam planering saknas.• Det saknas kännedom om tillsynsområdena bedömer brister och sanktioner enhetligt.• Forum saknas för att ensa bedömningar.	<ul style="list-style-type: none">• Identifiera vilka tillsynsuppdrag som saknar länsstyrelseövergripande samverkan.• Utredda vilken form av samverkan som lämpar sig bäst för respektive tillsynsområde.• Utredda vad samverkansuppdraget ska omfatta och hur det bör följas upp.	<ul style="list-style-type: none">• Främjar en likvärdig rättstillämpning och verksamhetsutveckling.

Figur 2. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Ansvarig länsrådsgrupp.

Förslag till möjliggörare

Ansvarigt nätverk.

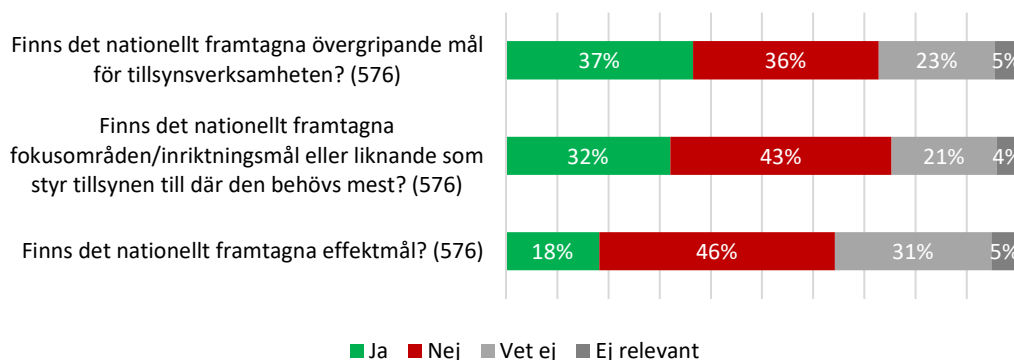
Bakgrund och nuläge

Länsstyrelserna har idag en etablerad samverkan inom många tillsynsuppdrag, bland annat genom nätverk. Enligt genomförd kartläggning är det endast cirka en fjärdedel av dessa uppdrag som har krav, till exempel via lagstiftning eller uppdrag, på länsstyrelseövergripande samverkan.

Kartläggningen indikerar att de tillsynsuppdrag som helt saknar en etablerad samverkan ofta återfinns inom små tillsynsområden där i princip alla resurser behövs och går till ärendehandläggning. Handläggare inom små tillsynsuppdrag upplever bland annat:

- Svårigheter att hitta kontaktvägar till personer på andra länsstyrelser som arbetar med samma uppdrag,
- Att förutsättningar saknas att samla och driva gemensamma frågor och analysera resultat,
- Låg kännedom om hur enhetligt tillsynsuppdragen bedömer brister och sanktioner,
- Arbetet ofta prioriteras ned, eller bort, till förmån för ”viktigare arbetsuppgifter” eller arbetsuppgifter med tydligare mål eller krav,
- Avsaknad av eller ringa verksamhetsutveckling.

Avsaknad av samverkan medför också att grundläggande förutsättningar saknas för att utöva tillsyn utifrån en gemensam planering. Av genomförd kartläggning går det att konstatera att många av tillsynsverksamheterna idag inte har utvecklat länsstyrelseövergripande målsättningar, inriktningar, effektmål eller liknande för sin tillsyn, eller saknar kännedom om detta har gjorts.



Figur 3. En majoritet av de som svarade på enkätundersökningen 2021 uppgav att det inom det egna tillsynsuppdraget inom länsstyrelsekollektivet inte finns, eller att man inte kände till om det finns, länsstyrelseövergripande mål, fokusområden eller effektmål.

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och nulägesbeskrivning har tre åtgärder identifierats.

Identifiera vilka tillsynsuppdrag som saknar länsstyrelseövergripande samverkan

Ansvarigt nätverk behöver identifiera vilka tillsynsuppdrag som idag saknar en länsstyrelseövergripande samverkan.

Utreda vilken form av samverkan som lämpar sig bäst för respektive tillsynsområde

Innan samverkan kan etableras inom de tillsynsuppdrag som idag saknar en sådan behöver ansvarigt nätverk utreda vilken form av samverkan som lämpar sig bäst för det aktuella tillsynsuppdraget. Önskemål om samverkan skiljer sig åt mellan tillsynsuppdragen. Olika uppdrag har också olika förutsättningar, bland annat

avseende hur många personer som arbetar med respektive uppdrag, hur många länsstyrelser som har samma tillsynsuppdrag och hur stort behovet av samverkan är. Lärdomar och inspiration kring samverkan och samordnade arbetsätt och metoder kan även hämtas från andra sakområden inom länsstyrelserna som tagit fram stödmaterial inom området, bland annat inom ramen för Folkhälsopilot Stockholm¹⁷.

De tillsynsuppdrag som har kommit långt i sin samverkan och arbetar aktivt med gemensam planering har framhållit att det är avgörande att det finns en utpekad roll eller funktion som ansvarar för att driva samverkan och det länsstyrelsegemensamma arbetet framåt. Det handlar bland annat om ansvar för att förbereda, samla upp och ta vidare frågor som behandlas. Hur funktionen lämpligast är organiserad beror på tillsynsuppdragets behov. De vanligaste samverkansformerna är:

- Samverkansgrupp som består av representanter från de olika länen. Uppdraget att vara sammankallande kan rotera mellan länsstyrelserna,
- Länsstyrelsegemensam/nationell samordnare. Samordnarens uppdrag är bland annat att främja en effektiv och enhetlig tillsyn,
- Dialog via samverkansyta eller annan plattform, exempelvis SharePoint.

Likartade uppdrag med mindre resurser kan med fördel undersöka möjligheterna att samordna sin samverkan. Detta sker idag inom uppdrag kopplade till mänskliga rättigheter och integration. Samordnad samverkan skulle kräva att dessa uppdrag organiserades på ett likartat sätt på samtliga länsstyrelser. Samtidigt skulle det kunna medföra betydande effektivitetsvinster och bidra till ökad kvalitet inom flera mindre tillsynsuppdrag.

Utreda vad samverkansuppdraget ska omfatta och hur det bör följas upp
Innan samverkan kan etableras behöver ansvarigt nätverk utreda samverkansuppdragets omfattning. Det har framkommit att flera tillsynsverksamheter upplever att det egna tillsynsuppdraget är otydligt eller inte tillräckligt förankrat. Tydliga uppdragsbeskrivningar och regelbunden uppföljning är viktigt för att kunna utvärdera effekterna av samverkan. För att minska risken för stagnation i samverkansgrupper kan det vara bra att se över om ett deltagande bör vara tidsbegränsat. Det finns flera goda exempel på tydliga samverkansuppdrag. Med utgångspunkt från dem bör uppdraget omfatta följande punkter:

- Övergripande syfte och mål
- Generella och särskilda uppdrag
- Gemensamma avgränsningar av tillsynsuppdraget
- Organisation och sammansättning/representation

¹⁷ Länsstyrelsen Stockholm (2021), *Alla vinner - en metodbok om länsstyrelsers samordnade arbetsätt för goda och jämlika uppväxtvillkor*.

- Arbetsformer
- Former för styrning
- Struktur för besluts- och arbetsordning
- Former för kommunikation
- Former för och krav på uppföljning av samverkansuppdragens resultat och arbete

Förväntad effekt

Om förslaget genomförs skapas viktiga grundförutsättningar för en mer likvärdig rättstillämpning. I förlängningen leder detta även till en ökad förutsägbarhet och transparens för tillsynsobjekten. Förslaget förväntas också:

- Säkerställa att samverkan sker inom länsstyrelsernas samtliga tillsynsuppdrag,
- Främja ett länsstyrelsegemensamt helhetsperspektiv,
- Skapa förutsättningar för mer effektiva arbetsmetoder och resursanvändande,
- Öka förutsättningar att utöva tillsyn utifrån en gemensam planering,
- Främja förutsättningar för enhetliga handläggarstöd, stödmaterial etcetera,
- Skapa förutsättningar för att fånga upp och driva gemensamma utvecklingsbehov, till exempel tillsynsmetodik, digitala hjälpmedel och integrering av Agenda 2030,
- Ge bättre förutsättningar för kompetensöverföring mellan länsstyrelser,
- Bidra till att vi kan hantera och möta krav på tillsynsverksamheten på ett tydligare och mer förutsägbart sätt.

5 Främja gemensam utveckling

I arbetet har länsstyrelsernas gemensamma verksamhetsarkitektur¹⁸ legat till grund för att identifiera utvecklingsområden och skapa förutsättningar för en effektiv och rättssäker tillsyn. Vi har identifierat behov av att få bättre överblick och transparens vad gäller tillsynsområdets verksamhetsprocesser för att underlätta styrning och utveckling av tillsynen i önskad riktning, inte minst för att kunna driva ett effektivt länsstyrelsegemensamt digitaliseringsarbete. Beräkning av resursåtgång och genomförbarhet behöver utredas vidare i samband med hantering av förslagen.

5.1 Tydliggöra ledning och utveckling

Leda och utveckla verksamhet är benämningen på länsstyrelsernas ledningsprocess. Det är arbetet i ledningsprocessen som skapar förutsättningar för övriga delar av verksamheten. Ledningsprocessen är uppdelad i fem områden och syftar till att säkerställa systematiskt kvalitetsarbete.

Länsstyrelsernas ledningsprocess består av följande delar:

- Skapa ram och riktning
- Planera verksamhet
- Leda verksamhet
- Följa upp och utvärdera verksamhet
- Utveckla verksamhet

5.1.1 Förslag 3. Utred hur länsstyrelsegemensamma och tvärsektoriella frågeställningar och utvecklingsbehov inom tillsyn kan samordnas

Länsstyrelserna saknar en samordning av övergripande tvärsektoriella frågeställningar och utvecklingsbehov inom tillsyn och kontroll. Avsaknad av samordning kan leda till att frågor bereds i stuprör vilket bland annat kan leda till en ineffektiv samordning av uppdrag och utvecklingsinitiativ och minskade synergieffekter och effekthemtagning.

¹⁸ Verksamhetsarkitektur är ett sätt att beskriva och visualisera vår verksamhet. En väl utformad verksamhetsarkitektur skapar överblick över hur verksamheten ser ut och fungerar idag, till exempel vem som jobbar med vad, vilka system som används och hur samverkan sker mellan olika enheter. Verksamhetsprocesserna är en stor del av den arkitekturen.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none"> • Det saknas en samordning av övergripande tvärssektoriella frågeställningar och utvecklingsbehov och därmed en risk att frågor bereds i stuprör. • Det behövs en ökad förmåga att identifiera, prioritera och koordinera länsstyrelsegemensamma och tvärssektoriella utvecklingsprocesser. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utred ett transparent, effektivt och ändamålsenligt system för att kunna processa och omhänderta gemensamma och tvärssektoriella frågor och utvecklingsbehov inom tillsyn. Så som vad bör prioriteras och finansieras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ett bättre nyttjande av resurser. • Ett länsstyrelseövergripande helhetsperspektiv inom tillsyn och kontroll. • En utvecklad länsstyrelsegemensam verksamhet och beslutskraft. • Bättre förutsättningar/medvetenhet för synergieffekter och effekthemtagning. • Ökad förmåga att överbrygga eventuella öar av effektivitet och fragmenterad utveckling.

Figur 4. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare och förvaltare av förslaget

Länsrådsgrupp 2.

Bakgrund och nuläge

I arbetet med att ta fram en referensprocess för tillsyn och kontroll blev det tydligt att det saknas en tvärssektoriell struktur i länsstyrelsernas förvaltningsmodell, det vill säga en samverkan mellan alla förvaltningsobjekt. Avsaknaden av samordning av övergripande tvärssektoriella frågeställningar och utvecklingsbehov inom tillsyn och kontroll kan leda till att frågor bereds i stuprör. Idag finns det inte någon struktur eller fastställda principer för vilka frågor som ska lyftas till länsstyrelsegemensam beredning och vilka frågor som kan hanteras inom ett förvaltningsområde.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka och samarbeta med andra myndigheter och ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det framgår av 8 § förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Tre frågeställningar har lyfts med utgångspunkt från detta:

- Är styrning och ledning av det länsstyrelseövergripande och tvärssektoriella arbetet tydligt?
- Har beslutsfattarna tillgång till beslutsunderlag som är beredda utifrån verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv?

- Finns det kunskap om hur tidigare och pågående uppdrag och utvecklingsinitiativ inom tillsyn har samordnats och hur de förväntade effekterna har koordinerats?

Avsikten med förslaget handlar i huvudsak om att vi behöver tydliggöra syftet med samverkan och samarbetet mellan länsstyrelserna och föreslå principer för när ett gemensamt arbete är önskvärt eller nödvändigt. Vi behöver utveckla tillräcklig kompetens, söka metoder och arbetssätt för att bistå beslutsfattarna på övergripande nivå att fatta välgrundade beslut.

Vi behöver också utreda hur vi kan öka länsstyrelsernas förmåga att identifiera, prioritera och koordinera gemensamma och tvärssektoriella utvecklingsbehov inom tillsyn. Det vill säga behov av utveckling som flera nätverk eller förvaltningsobjekt i det ständiga förbättringsarbetet har identifierat. Vi belyser avsikten med förslaget genom ett exempel, vilket även ligger i linje med framtagandet av en gemensam process för beredning av utveckling¹⁹:

I förbättringsarbetet identifierar flera verksamheter ett behov av att effektivisera arbetet genom att använda drönare och lyfter behovet till aktuellt nätverk och/eller förvaltningsobjekt. De förbättringar som identifieras som gemensamma och tvärssektoriella lyfts till länsstyrelsegemensam samordning för beredning utifrån ett helhetsperspektiv. Beredningsanalysen genomförs i samverkan mellan representanter från verksamheterna, relevanta specialistkompetenser samt berörda områden såsom hantering av stora datamängder. Underlag och analys utgör ett viktigt beredningsunderlag inför beslut om fortsatt utvecklingsarbete gällande drönare ska ske gemensamt eller inom respektive förvaltningsobjekt. Detta förfarande, en följd av en utvecklad samordning och beredning, skulle kunna öka vår förmåga att effektivt koordinera, integrera och vägleda i länsstyrelsegemensamma och tvärssektoriella utvecklingsprocesser.

Det har uttryckts en oro att förslaget kommer innebära en ny, icke önskvärd, organisatorisk nivå i länsstyrelsernas nuvarande förvaltningsmodell. Förslagets avsikt är inte en ny organisatorisk nivå, utan belyser hur vi kan öka samverkan mellan befintliga ledningssystem för ökad helhetssyn, bättre nyttjande av resurser samt minskad risk för fragmenterad utveckling.

Länsstyrelserna behöver alltså ställa högre krav på ordning och reda och en smartare förvaltning, vilken använder förmågor och teknik på ett effektivare sätt. Detta kan ske genom att:

- Tydliggöra styrning och ledning för det gemensamma och tvärssektoriella arbetet,
- Förbättra beredning, prioritering och samordning om vad som ska lyftas till länsstyrelsegemensam beslutsnivå,

¹⁹ Samverkansarbete mellan Gemensamma kansliet, SAFIR och PMO-IT.

- Samordna och koordinera pågående och kommande uppdrag och utvecklingsinitiativ samt dess förväntade effekter,
- Skapa förutsättningar för tvärsektoriell samverkan och kompetensöverföring,
- Bistå beslutsfattare och tillsynsverksamheter med kompetens inom till exempel omvärldsanalys, strategisk kommunikation och visualisering.

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och nulägesbeskrivning har en åtgärd identifierats.

Utred ett transparent, effektivt och ändamålsenligt system för att kunna processa och omhänderta gemensamma och tvärsektoriella frågor och utvecklingsbehov inom tillsyn

För att kunna hantera ett alltmer omfattande länsstyrelseövergripande samarbete och behov av ökad verksamhetsutveckling inom tillsyn behöver vi utreda ett transparent, effektivt och ändamålsenligt system för att kunna processa frågor så som vad bör prioriteras och finansieras, var nyttohemtagningen sker och vem beslutar om vad.

Det finns olika system för att stötta ledningar på övergripande nivå. Samordnande roller eller funktioner har visat sig kunna ha en viktig roll i att samordna övergripande, tvärsektoriella frågor och ge stöd till arbetet²⁰. Formerna behöver utredas för att kunna avgöra om en sådan samordnande roll eller funktion skulle kunna öka vår förmåga till helhetssyn. Samtidigt är det inte rimligt att alla tvärsektoriella uppdrag ska ha en egen funktion, både av resursskäl och för att den formella styrningen inte bör förskjutas från de ansvariga länsstyrelserna. Ju bredare, komplexare och högre prioriterad en fråga är, desto mer kan det finnas behov av en länsstyrelsegemensam samordning.

Vad skulle kunna åligga en länsstyrelsegemensam samordning av övergripande frågor inom tillsyn och kontroll? Rätt mandat, tydligt uppdrag och tillräckliga resurser är viktiga grundförutsättningar. Här följer förslag på aktiviteter, kompetenser samt stödmaterial som en länsstyrelsegemensam sammanhållande roll eller funktion skulle kunna stötta med.

Övergripande och tvärsektoriella aktiviteter

- Samordna och bevaka tillsyns- och kontrollfrågor på övergripande nivå,
- Bereda och prioritera inför beslut gällande länsstyrelseövergripande tvärsektoriella frågeställningar,
- Samordna övergripande och tvärsektoriella uppdrag och utvecklingsinitiativ,
- Sammanställa pågående uppdrag och utvecklingsinitiativ som berör tillsyn och kontroll samt de effekter de pekar på,

²⁰ Statskontoret (2022), *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. s.56.

- I samverkan ta fram, driva aktiviteter och följa upp gemensamma och övergripande målsättningar, till exempel hur länsstyrelserna kännetecknar en god operativ tillsyn,
- Aktiviteter som syftar till att stärka bilden av länsstyrelsen som en attraktiv arbetsgivare och en tillsynsmyndighet med stort förtroende,
- Genomföra undersökningar i länsstyrelsegemensamma frågeställningar som berör tillsyn och kontroll.

Kompetens

- Övergripande kompetens inom tillsyns- och kontrollfrågor,
- Skapa förutsättningar för tvärsektoriell samverkan och kompetensöverföring mellan tillsynsområden,
- Främja ett organisatoriskt lärande och innovation, till exempel genom att anordna tematiska tillsynskonferenser tillsammans med forskare och andra tillsynsmyndigheter,
- Stödja tillsynsverksamheter med kompetens inom analys, strategisk kommunikation och visualisering,
- Skapa förutsättningar för diskussion och gemensamt ställningstagande i juridiska frågeställningar som är av principiell karaktär,
- Omvärldsbevakning.

Stödmaterial

- Sammanställning av tidigare genomförda och pågående uppdrag och utvecklingsinitiativ och de effekter de pekar på,
- Förslag till kriterier för hur vi ska prioritera samt principer för utveckling,
- Omvärldsanalyser.

Översyn av länsstyrelsegemensamma strukturerna

Vid kommunikering av förslaget med projektets styrgrupp, länsrådsgrupp 2 (G2), framhölls vikten av att invänta resultatet av den översyn²¹ som ska genomföras av de länsstyrelsegemensamma strukturerna. I översynen ingår bland annat att:

- Tydliggöra syftet med samverkan och samarbetet mellan länsstyrelserna, och föreslå principer för när ett gemensamt arbete är önskvärt eller nödvändigt,
- Föreslå en sammanhållen, transparent, ändamålsenlig och effektiv struktur för det länsstyrelsegemensamma samarbetet,
- Föreslå hur verksamhetsbehoven kan säkras och balanseras gentemot bland annat förvaltning och utveckling av IT.

²¹ Länsstyrelserna (2022), *Direktiv för översyn av de länsstyrelsegemensamma strukturerna*.

I översynen ingår inte att pröva behovet av samverkan och samordning mellan länsstyrelserna, utan endast föreslå principer och strukturer som bör gälla för när en samverkan och samordning bedöms som önskvärd eller nödvändig.

Förväntad effekt

Utöver ett bättre nyttjande av resurser så kan följande effekter ses:

- Säkerställa ett länsstyrelsegemensamt helhetsperspektiv inom tillsyn och kontroll genom ökad tillgänglighet och transparens. Minskar risken för dubbelarbete eller att utveckling sker i fel ordning,
- Utveckla länsstyrelsegemensam verksamhet och beslutskraft genom förbättrad beredning, prioritering och samordning av genomförd, pågående och kommande uppdrag och utvecklingsinitiativ,
- En mer effektiv förankringsprocess av länsstyrelsegemensam och tvärssektoriell utveckling,
- En mer strategisk samordning av pågående uppdrag och utvecklingsprojekt inom tillsyn så att resurser, utvecklingsbehov och synergier omhändertas mer effektivt,
- Ett utvecklat stödsystem till kärnverksamheterna,
- Bättre förutsättningar för tvärssektoriell samverkan och kompetensöverföring. Erfarenhetsutbyte stärker tillsynskompetensen, utveckling av arbetsmetoder samt synsätt för vad som är en god operativ tillsyn,
- Ökad förmåga att överbrygga eventuella öar av effektivitet och fragmenterad utveckling,
- Ökad förmåga att hantera och möta nuvarande och framtida krav på tillsynsverksamheten på ett tydligare och mer förutsägbart sätt,
- Bättre kunskap och förståelse om tillsynsverksamhetens olika förutsättningar och kulturer.

5.1.2 Förslag 4. Ta fram en länsstyrelsegemensam målbild och strategi för ensning av processer

Ensam processer ger förutsättningar för en effektiv och rättssäker tillsyn utifrån gemensam utveckling. Det saknas en gemensam målbild och strategi för hur ensningsarbetet ska genomföras.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none"> • Det saknas en gemensam målbild och strategi för hur ensningsarbetet ska genomföras. • Vi behöver få fart på ensningen av länsstyrelsernas tillsyns- och kontrollprocesser 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarigt nätverk identifierar vilka tillsyns- och kontrollprocesser de ansvarar för. • Ansvarigt nätverk prioriterar i vilken ordning ensningen ska ske. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fler ensade processer. • Ökad länsstyrelsegemensam samverkan. • Ökad gemensam förståelse för tillsynsverksamheten.

Figur 5. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Ansvarig länsrådsgrupp.

Förslag till möjliggörare

Ansvarigt nätverk.

Bakgrund och nulägesbeskrivning

I syfte att säkerställa en effektiv och rättssäker tillsyn har länsstyrelserna tagit fram en ensad generell process för tillsyn, en referensprocess. Processen har tagits fram genom ett, för länsstyrelserna, ny arbetsmetod och genom att tillämpa framtagen metodik och standard för processkartläggning. En referensprocess kan återanvändas och utgöra utgångsläge för att ensa den specifika verksamhetsprocessen.

Efterfrågan från tillsynsverksamheterna att ensa sina tillsynsuppdrag är stort och det har uppstått frågor om när arbetet ska påbörjas och i vilken ordning det ska ske. Länsstyrelserna saknar idag en målbild och strategi för hur ensningsarbetet ska genomföras, vilket kan medföra att ensningsarbetet påbörjas på enskilda länsstyrelser och inte länsstyrelsegemensamt. Det kan medföra att syftet med uppdraget om en effektiv tillsyn riskerar att urholkas.

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och nulägesbeskrivning har två åtgärder identifierats.

Ansvarigt nätverk identifierar vilka tillsyns- och kontrollprocesser de ansvarar för

Struktur för detta arbete behöver tas fram i samverkan med LEGO (Enterprisearkitekturfunktionen).

Ansvarigt nätverk prioriterar i vilken ordning ensningen ska ske

I vilken ordning tillsynsprocesserna ska ta fram enhetliga processer kan baseras utifrån olika kriterier och nyckelstrategier per tillsynsprocess. Prioritering av verksamhetsprocesser kan ske enligt följande ordning:

1. Särskilt samhällsviktiga verksamheter – Utifrån rådande omvärldsläge kan samhällsviktiga tillsynsprocesser som är viktiga att upprätthålla i kris och krig behöva prioriteras framför andra. *Offentlig kontroll av livsmedel i primärproduktionen* samt *tillsyn av Sevesoverksamhet* är två exempel på tillsynsprocesser som identifierats som särskilt samhällsviktiga verksamheter.
2. Länsstyrelseövergripande samverkan saknas – Kartläggningen har visat att det finns risk för att tillsynen inte bedrivs effektivt och rättssäkert i verksamheter som saknar eller har en bristfällig samverkan. Ansvarigt nätverk identifierar de tillsynsprocesser det saknas länsstyrelseövergripande samverkan och initierar ensningsarbete om så bedöms vara nödvändigt för att öka effektivitet och rättssäkerhet.
3. Identifierat skillnader i bedömningar – nulägesanalysen har visat att det förekommer skillnader hur vi utreder ett tillsynsärende och att detta kan leda till skillnader, till exempel i bedömning av en sanktion. Omotiverade skillnader leder till minskat förtroende för både lagstiftningen och myndigheten. I samband med ensningsarbetet kan åtgärder identifieras och sättas in genom att, i dialog, hitta sätt att nå en enad ståndpunkt.
4. Otydliga tillsynsuppdrag – Länsstyrelserna ansvarar för en mängd olika tillsynsuppdrag. I utredningen har det framkommit att vissa uppdrag upplevs otydliga, till exempel omfattning, mål och förväntningar. Här finns det vinster i att identifiera dessa otydliga uppdrag och gemensamt komma överens om avgränsningar och ambitionsnivå.
5. Stora ärendemängder - Tillsynsverksamhet med stora volymärenden kan förenkla och effektivisera ärendehandläggningen med hög automatiseringsgrad. I samband med ensningsarbetet kan gemensamma digitala utvecklingsbehov identifieras och prioriteras. Har inte högsta prioritet då det inom dessa verksamheter ofta finns etablerade strukturer och länsstyrelseövergripande samverkan för att öka effektivitet, korta handläggningstider och lösa gemensamma utmaningar.

Förväntad effekt

- Fler ensade processer,
- Ökad länsstyrelsegemensam samverkan,
- En ökad gemensam förståelse för tillsynsverksamhetens struktur och kultur.

5.1.3 Förslag 5. Öka förmågan att enhetligt beskriva, mäta och analysera effekter av tillsyn i samhället

Länsstyrelserna behöver öka sin förmåga att beskriva, följa upp och analysera tillsynsverksamhetens effekter samt bedöma om insatserna får avsedd effekt i samhället.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none">• Länsstyrelserna behöver öka sin förmåga att följa upp och analysera de tänkta effekterna av utförd tillsyn. Det vill säga på vilket sätt tillsynen får avsedd effekt i samhället.• Bidra och exemplifiera hur vi kan fortsätta utveckla länsstyrelsernas gemensamma verksamhetsarkitektur.	<ul style="list-style-type: none">• Integrera Ekonomistyrningsverkets (ESV) vägledning i länsstyrelsernas gemensamma verksamhetsarkitektur.• Skapa länsstyrelsegemensam process för att ta fram indikatorer/nyckeltal• Utveckla gemensam indikatorbank.• Skapa vägledning för metodval vid uppföljning av effekter i samhället.	<ul style="list-style-type: none">• Ökad förmåga att mäta effekter av tillsyn i samhället.

Figur 6. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Länsrådsgrupp 2.

Förslag till möjliggörare

Styrningsforum och LEGO (Enterprisearkitekturfunktionen).

Bakgrund och nulägesbeskrivning

I det inledande arbetet identifierades att länsstyrelserna behöver öka sin förmåga att beskriva, följa upp och analysera tillsynsverksamhetens effekter. Vi behöver också utveckla förmågan att mäta och bedöma om insatserna får avsedd effekt i samhället. Många tillsynsområden uppger att större delen av resurserna läggs till att bedriva och rapportera tillsyn, men mindre resurser läggs till att analysera effekter och utveckla tillsynsarbetet i sin helhet.

Det har också framgått att tillsynsverksamheterna behöver stöd att utveckla och systematisera sin analysförmåga. Kompetens, metoder och modeller samt ändamålsenliga systemstöd behöver länsstyrelsernas stödjande verksamheter bistå tillsynsverksamheterna med. Tillsynsverksamheterna behöver även stöd att utveckla kvalitativa indikatorer och nyckeltal.

Idag saknar länsstyrelserna förmåga att kvalitetssäkert och effektivt följa upp tillsynen på ärendenivå. En god förmåga att följa upp och analysera är grundläggande för att vi ska kunna se kopplingarna mellan uppsatta mål och effekter samt kunna hantera och möta nuvarande och framtida krav på tillsynsverksamheten på ett tydligare och mer förutsägbart sätt. För att klara detta är god analyskapacitet en nyckel för att landa så rätt som möjligt.

Arbetet har även visat att en god förmåga att följa upp och analysera utfallet av tillsynen är en framgångsfaktor när tillsyn bedrivs utifrån en gemensam planering. Genom att resultaten synliggörs skapas en efterfrågan på tillsyn vilket bidrar till engagemang och vilja att samverka, något som i sig är en förutsättning för att bedriva tillsyn utifrån en gemensam planering.

Respondenterna i genomförd enkätundersökning uppger att förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ligger till grund för hur verksamheten redovisas. Förordningens formulering kan möjligen resultera i huvudsakligt fokus på ekonomiredovisning och inte på att redovisa de effekter som genomförda prestationer leder till. Respondenterna beskriver välutvecklade metoder och arbetssätt för att mäta och bedöma kvantitativa aspekter såsom avgifter, anslag, bidrag, antal beslut och handläggningstider. Men det uttrycks samtidigt en önskan om att utveckla metoderna till förmån för ett större fokus på kvalitetsaspekter såsom kundnöjdhet, beslutskvalitet och samhällseffekter.

En röst från enkätundersökningen:

”Historiskt sett har vi haft stort fokus på prestationer och aktiviteter men inte knutit dem till effekter...”

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och nulägesbeskrivning har fyra åtgärder identifierats.

Integrera Ekonomistyrningsverkets vägledning i länsstyrelsernas gemensamma verksamhetsarkitektur

Generellt är respondenterna från enkätundersökningen nöjda, till mycket nöjda med sina metoder för att beskriva, följa upp och utvärdera resultat. Men många myndigheter uppger, trots detta, att det finns behov av att utveckla metoderna för att på ett bättre sätt kunna mäta och beskriva det yttre resultatet av myndighetens arbete.

Ekonomistyrningsverket, som är normgivande för myndigheter, har tagit fram en vägledning²² som beskriver kopplingen mellan mål och effekt. Genom att integrera Ekonomistyrningsverkets vägledning i länsstyrelsernas befintliga verksamhetsarkitektur skapar vi en systematisk och gemensam arbetsmetod.

²² ESV 2016:31, Vägledning Verksamhetslogik

Genom att tillämpa arkitekturen och följa processerna ökar vi vår förmåga att följa upp och analysera de tänkta effekterna av utförd tillsyn. Det vill säga på vilket sätt tillsynen får avsedd effekt i samhället.

Delar av vägledningen har integrerats i referensprocessen för tillsyn och kontroll. I referensprocessen har tre övergripande effektmål identifierats samt angett att uppföljning ska ske utifrån indikatorer. De tre övergripande effektmålen är:

- Hög regelefterlevnad
- Högt förtroende för länsstyrelsen
- Måluppfyllnad utifrån Agenda 2030

Det är generellt mycket svårt, vilket också bekräftas i enkätundersökningen, att belägga tydliga orsakssamband mellan tillsyn och effekter i samhället. Statskontoret har konstaterat²³ att när det gäller att studera effekter av en verksamhet påverkas måluppfyllelsen ofta av andra faktorer än den verksamhet som en myndighet utför.

Att det är svårt att utvärdera effekterna av tillsyn är däremot inte en anledning till att inte försöka. Länsstyrelserna behöver hitta en metod och standard till att mäta effekterna av tillsynen *tillräckligt bra*. Att i systematiserad form bedöma effekten genom att kombinera omvärldskunskap, erfarenheter och expertisbedömningar med väl utformade indikatorer. Som Statskontoret menar:

”Till syvende och sist handlar det om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning”

Skapa länsstyrelsegemensam process för att ta fram indikatorer/nyckeltal
Genom att skapa länsstyrelsegemensam process för att ta fram indikatorer/nyckeltal utvecklar vi en systematisk arbetsmetod för hur vi tar fram dessa. Även här behöver Ekonomistyrningsverkets vägledning integreras.

Utveckla gemensam indikatorbank för att mäta och analysera effekterna i samhället

Det har framgått i kartläggningen att många tillsynsverksamheter inte har tagit fram gemensamma indikatorer/nyckeltal (45%). Förmågan att analysera effekter av tillsyn bedöms också generellt vara låg²⁴.

²³ Statskontoret 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 81.

²⁴ Genomförd nulägesanalys av länsstyrelsens tillsynsverksamhet, Rapport 2020:6, Dnr 100-10032-2020, Länsstyrelsen Västernorrland.

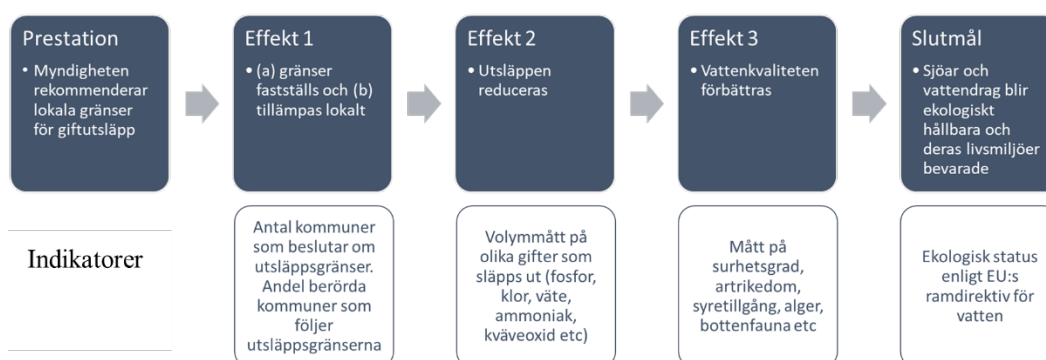


Figur 7. En majoritet av de som svarade på enkätundersökningen 2021 uppgav att det inom det egna tillsynsuppdraget inom länsstyrelsekollektivet inte finns, eller att man inte kände till om det finns, länsstyrelseövergripande framtagna nyckeltal/indikatorer eller index.

Länsstyrelserna behöver utveckla gemensamma och generella indikatorer/nyckeltal, både utifrån tillsyn och kontroll oavsett tillsynsområde samt för enskilda tillsynsområdets specifika behov. Ett sådant arbete skapar på sikt ett gemensamt urval, en indikatorbank, av indikatorer/nyckeltal vilka kan återanvändas för att mäta effekter. Det vill säga förändrade tillstånd i samhället.

Vissa tillsynsverksamheter har kommit längre i arbetet med att ta fram gemensamma indikatorer/nyckeltal till exempel *offentlig kontroll av djurskydd*, *tillsyn av miljöfarlig verksamhet* samt *tillsyn av förorenade områden*. Dessa verksamheters erfarenheter omhändertas med fördel i det fortsatta arbetet med att utveckla gemensamma indikatorer/nyckeltal.

För att utveckla tillförlitliga och ändamålsenliga indikatorer i förhållande till de tänkta effekterna kan det enligt Ekonomistyrningsverket²⁵ vara en hjälp att utarbeta effektkedjan i två nivåer, en begrepps nivå och en uppföljningsnivå. Genom att göra på detta sätt blir det lättare att se vilka indikatorer som hör ihop med vilka effekter och vilka utfallsdata som ska relatera till antagna orsakssamband.



Figur 8. Exempel på indikatorer i två nivåer, en begrepps nivå och en uppföljningsnivå.

Skapa länsstyrelsegemensam vägledning för metodval för uppföljning av effekter i samhället

²⁵ ESV 2016:31, Vägledning Verksamhetslogik

Tillsynsverksamheterna behöver stöd att utveckla och systematisera sin analysförmåga. Stödjande roller inom länsstyrelserna, såsom analytiker och controllers behöver arbeta med länsstyrelsegemensam vägledning för metodval vid uppföljning av effekter. Att ta fram ett urval av standardiserade enkät- och intervjufrågor för att mäta effekter kan ytterligare stödja ett effektiviserat uppföljningsarbete.

Förväntad effekt

Utöver en ökad förmåga att mäta effekter av tillsyn förväntas det på sikt:

- Ett enhetligt, strukturerat och transparent sätt att beskriva hur ett visst mål ska nås, vilka effekter vi vill uppnå på kort sikt respektive längre sikt, vilka konkreta resultat vi önskar se samt vilka aktiviteter som behöver göras för att få detta att ske,
- Förmåga att bedöma om tillsynen är effektiv och meningsfull, det vill säga bidrar till önskade effekter till rimliga kostnader och utifrån ett kundperspektiv,
- Stöd att identifiera prestationer, hur de bidrar till mål och effekter, bestämma kostnader och volymer samt kvalitetsförbättringar.

5.1.4 Förslag 6. Säkerställ att samtliga tillsynsområden har tillgång till stöd för enhetliga bedömningar

I arbetet har det framkommit önskemål om utvecklade bedömningsstöd. Av 9 § förvaltningslagen framgår att myndigheter ska handlägga ärenden på ett så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt vis som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Utvecklade bedömningsstöd kan på ett effektivt sätt hjälpa oss att åstadkomma mer likvärdiga bedömningar av brister och sanktioner i ärenden.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none"> • För flertalet tillsynsområden saknas stöd och verktyg, eller tillräckligt utvecklade sådana, inför beslut i tillsynsärenden. • Flertalet tillsynsuppdrag efterfrågar ett utökat juridiskt stöd. • Vi behöver säkerställa likvärdiga bedömningar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utred formerna för länsstyrelsegemensamt bedömningsstöd (för respektive tillsynsområde) som kan integreras i tillsynsprocessen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Främjar en likvärdig rättstillämpning. • Synliggör eventuella regionala skillnader och ställer krav på tydligare motivering av beslut vid avvikande bedömningar. • Ökad förutsägbarhet och transparens för tillsynsobjekten.

Figur 9. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Förslag till mottagare

Ansvarig länsrådsgrupp.

Förslag till möjliggörare

Ansvarigt nätverk.

Bakgrund och nulägesbeskrivning

Arbetet har visat att det oavsett storlek på tillsynsuppdraget finns behov av utökat stöd för enhetliga bedömningar. Handläggare prioriterar bättre bedömningsstöd högt. Det som efterfrågas är framför allt tillsynsvägledning och tillgång till snabb juridisk vägledning, exempelvis från jurist eller särskilt sakkunnig på området (branschexpert). Men också stödmaterial såsom gemensamma mallar och rutiner, handläggarstöd, checklistor och protokoll. Tillgång till ändamålsenliga bedömningsstöd och snabb rådgivning är också något som lyfts fram av respondenterna i genomförd enkätundersökning som en framgångsfaktor för att ensa sig i bedömningar. Stora tillsynsområden har också särskilt efterfrågat digitala bedömningsstöd i form av AI-lösningar eller andra typer av digitala bedömningsverktyg.

Under arbetet har det å ena sidan framkommit önskemål om att det ska finnas en särskild utsedd jurist inom det egna tillsynsuppdraget att vända sig till för stöd i bedömningsfrågor. Å andra sidan har det framförts att detta önskemål snarare grundar sig i ett behov av en beslutande funktion i situationer när länsstyrelserna inte lyckas komma överens i samverkan. Något förslag lämnas därför inte inom detta område. Vi bedömer att önskemålet till stora delar kan hanteras genom tydliga uppdragsbeskrivningar, en kontinuerlig uppföljning av uppdragen och ändamålsenliga bedömningsstöd, exempelvis i form av tillsynsvägledning.

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och nulägesbeskrivning har en åtgärd identifierats.

Utred formerna för länsstyrelsegemensamt bedömningsstöd

Utredningen har visat att behovet av bedömningsstöd ser olika ut för olika tillsynsuppdrag. Tillsynsuppdragen har också olika tillgång till resurser för att utveckla och introducera bedömningsstöd. Initialt behöver därför ansvarigt nätverk utreda vilken form av bedömningsstöd som lämpar sig bäst för det egna tillsynsuppdraget. Här ges exempel på bedömningsstöd som identifierats:

Lämpligt för samtliga tillsynsuppdrag:

- Samarbetsytor
- Tillsynsvägledningar
- FAQ i Excel

Lämpligt för stora samt mindre, komplexa tillsynsuppdrag:

- Digitala bedömningsverktyg

Tabell 1: Goda exempel på bedömningsstöd som framkommit under arbetets gång.

Bedömningsstöd	Goda exempel från verksamheterna	Beskrivning
Samarbetsyta	EBH-portalen ²⁶ (Länsstyrelser i samverkan)	Samarbetsyta för handläggare som arbetar med förorenade områden inom länsstyrelser och kommuner. Här samlas och synliggörs gemensamt framtaget stödmaterial såsom gemensamma mallar och rutiner, handläggarstöd, checklistor och protokoll.
Tillsynsvägledning	Affärsverket svenska kraftnäts vägledning av länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn ²⁷	Tillsynsvägledning för handläggare med ansvar för dammsäkerhetstillsyn. Svenska kraftnäts avsikt är att ge länsstyrelserna förutsättningar för att arbeta på ett likartat och samordnat sätt. Innehåller former och rutiner för bland annat planering, genomförande av planerad och händelsestyrd tillsyn, samverkan och uppföljning.
FAQ i Excel	Samordnad Pandemitillsyn (Länsstyrelsen Dalarna)	Användes framgångsrikt inom pandemitillsynen ²⁸ som en förteckning över de svar som samordningen lämnat i juridiska frågor. Verktöget användes för att dokumentera hanterade bedömningsfrågor. Likriktade länsstyrelsernas bedömningar på ett effektivt sätt.
Digitalt bedömningsverktyg	Bedömning av Miljöpåverkan ²⁹ (Miljösamverkan Sverige)	Liknar en ”valkompass”. Genom att svara på ett antal frågor om förutsättningarna i sitt ärende får handläggaren en vägledning i hur beslutsutgången borde bli med hänvisningar till tidigare beslut och relevant praxis till stöd för motivering av beslutet. Verktöget är skalbart med tekniska möjligheter för fler tillsynsuppdrag att ansluta sig. Projektet har dock inte beviljats medel för att utveckla verktöget.
Digitalt bedömningsverktyg	AU-tomaten ³⁰ . (Länsstyrelser i samverkan)	Återfinns på EBH-portalen. Har tagits fram som stöd för handläggare som arbetar med förorenade områden. AU-

²⁶ <https://www.ebhportalen.se/> (Hämtat 2022-11-04).

²⁷ <https://www.svk.se/sakerhet-och-beredskap/dammsakerhet/tillsynsvagledning-for-lansstyrelserna/> (Hämtat 2022-11-06).

²⁸ H. Anagrius, A. Ekberg, A. Grälls, M. Långbergs och E. Sundqvist (2022). *En enad insats mot smittan - länsstyrelsernas pandemitillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen*, s. 33.

²⁹ <https://www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/bedomning-av-miljopaverkan/> (Hämtat 2022-11-04).

³⁰ <https://www.ebhportalen.se/juridik-ansvar/automaten-start/> (Hämtat 2022-11-04).

tomaten utgör en hjälp och likriktning i bedömningsarbetet.

Samarbetsytor, tillsynsvägledningar och FAQ i Excel är verktyg som kräver förhållandevis begränsat med resurser att utveckla och kan vanligen kombineras med andra verktyg om behov uppstår av ytterligare bedömningsstöd. Digitala bedömningsverktyg är initialt resurskrävande att utveckla. Därför är det viktigt att de är skal- och anpassningsbara. De tillsynsuppdrag som har behov av ett sådant stöd ska ha möjlighet att ansluta sig till det.

Förväntad effekt

Om förslaget genomförs förväntas det på sikt:

- Främja en mer likriktad rättstillämpning,
- Främja mer enhetliga bedömningar av brister och sanktioner,
- Synliggöra eventuella regionala skillnader i bedömningar,
- Ställa krav på tydligare motivering av beslut vid avvikande bedömningar utifrån regionala förhållanden,
- Minska utmaningen med långa svarstider internt för att få hjälp med en bedömningsfråga,
- Ökad kännedom om vilka frågor det råder oenighet om,
- Ökad förutsägbarhet och transparens för tillsynsobjekten.

5.1.5 Förslag 7. Förtydliga ansvar och roller för processer

Befintlig förvaltningsorganisation och nuvarande ansvarsbeskrivning för våra processer motsvarar inte behoven som finns för en optimal förvaltning av huvudprocesser. Ansvarsbeskrivningen behöver därför utvecklas med hänsyn till vår nuvarande organisering och förvaltnings- och utvecklingsmodell.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none">• Otydlig ansvarsfördelning vad gäller processer som spänner över flera förvaltningsobjekt (exempelvis alla huvudprocesser).	<ul style="list-style-type: none">• Revidera nuvarande ansvarsbeskrivning för processer.• Utse ansvarig (befattning) för huvudprocessen ”Bedriva tillsyn och kontroll” utifrån den nya ansvarsbeskrivningen	<ul style="list-style-type: none">• Tydlig ansvarsfördelning för processer som spänner över flera förvaltningsobjekt.

Figur 10. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Länsrådsgrupp 2.

Förslag till möjliggörare

LEGO (Enterprisearkitekturfunktionen).

Bakgrund och nulägesbeskrivning

Under genomförd kartläggning utkristalliserades frågor såsom vem som ska äga, leda och förvalta en tvärsektoriell process för tillsyn och kontroll. Befintlig förvaltningsorganisation och nuvarande ansvarsbeskrivning för våra processer motsvarar inte behoven som finns för en optimal förvaltning av huvudprocesser då det i dagsläget är förvaltningsobjekt som ska förvalta processer. För huvudprocesser, vilka alla går tvärs över förvaltningsobjekt och nätverk, fungerar inte det. Ansvarsbeskrivningen behöver därför utvecklas med hänsyn till vår nuvarande organisering och förvaltnings- och utvecklingsmodell.

Åtgärder

Med utgångspunkt från ovanstående bakgrund och lägesbeskrivning har två åtgärder identifierats.

- Uppdra LEGO (Enterprisearkitekturfunktionen) att revidera nuvarande ansvarsbeskrivning för processer,
- Utse ansvarig (befattning) för huvudprocessen *Bedriva tillsyn och kontroll* utifrån den nya ansvarsbeskrivningen.

Förväntad effekt

Tydlig ansvarsfördelning för processer som spänner över flera förvaltningsobjekt.

5.2 Utveckla stödjande verksamhet

Stödja verksamhet är en samlad benämning på de stödprocesser som verksamheten har och som syftar till att stödja verksamheten att uppnå sina mål. Dessa processer har inget egenvärde utan finns till för att ge stöd till lednings- och huvudprocesserna.

Våra stödprocesser omfattar:

- Hantera HR
- Säkerställa lokaler
- Säkerställa utrustning och gemensam service
- Säkerställa IT och telefoni
- Hantera offentlighet och registerföring
- Säkerställa intern säkerhet

5.2.1 Förslag 8. Säkerställ att den länsstyrelsegemensamma rutinen för in- och utlån av relevant kompetens i samband med arbetstoppar är känd och tillgänglig

En del av uppdraget omfattar en analys om förutsättningarna för utökat samarbete vid arbetstoppar. Analysarbetet har skett i samverkan med prövningsuppdraget³¹. Analysen bygger på flera kompletterande metoder som på olika sätt bidragit till nulägesbild och analys.

Nuläge	Åtgärder	Förväntad effekt
<ul style="list-style-type: none">• Vi behöver hitta smidiga, enkla och lättillgängliga lösningar för att öka samverkan mellan myndigheter vid uppkomna arbetstoppar.• Framtagna rutiner och mallar för hur ett in- och utlån ska ske behöver förankras ytterligare, både bland chefer, HR-funktioner och fackliga företrädare på respektive myndighet.	<ul style="list-style-type: none">• Säkerställ att framtagen rutin är känd och väl förankrad hos chefer, HR-funktioner och fackliga företrädare.• Konkretisera förutsättningar för in- och utlån.• Säkerställ att rutinen finns lättillgänglig för intressenter.• Ta fram gemensam information på intranätet om in- och utlån, inklusive FAQ.• Identifiera vägar för medarbetare att anmäla intresse för utlån.	<ul style="list-style-type: none">• Mer frekvent, smidig och effektiv resursdelning vid uppkommen arbetstopp.• Ökad förmåga att gemensamt hantera kompetensbrist.• Ökade utvecklingsmöjligheter för medarbetaren samtidigt som vi utvecklar våra verksamheter.• Ökad förmåga att utöva tillsynen utifrån en gemensam planering.

Figur 11. Nuläge, åtgärder och förväntad effekt. Fullständig beskrivning finns nedan.

Mottagare av förslaget

Länsrådsgrupp 2.

Förslag till möjliggörare

Länsstyrelsernas HR-nätverk (HR 21).

Bakgrund och nulägesanalys

Inom länsstyrelserna har vi ett gemensamt intresse av att attrahera och behålla kompetens. In- och utlån är ett verktyg för detta där vi kan hjälpa varandra med kompetensförsörjningen genom att kunna låna in och låna ut medarbetare tillfälligt mellan varandra.

³¹ Effektivisering av prövningsverksamhet vid länsstyrelserna (EPLä).

Analysen bygger på flera kompletterande metoder som på olika sätt bidragit till nulägesbild och analys. Det har bland annat framkommit att det inte föreligger några principiella hinder för lån av personal mellan länsstyrelser och andra myndigheter³². Det är inte heller fastlagt *när* länsstyrelserna ska samverka vid arbetstoppar och förmågan att hitta kompetens bygger i huvudsak på personliga kontakter. Ett framtida arbete skulle kunna vara att ta fram en gemensam målbild om att dela på våra resurser. Vi behöver också tydligare strukturer genom till exempel att ta fram gemensamma generella principer och etablera kontaktvägar för när personallån ska ske.

I syfte att öka förmågan att hitta rätt kompetens i samband med en arbetstopp har kompetensroller i referensprocessen för tillsyn och kontroll identifierats och beskrivits.

Åtgärder

För att öka vår förmåga att hantera en lånesituation behöver vi förbereda oss³³. Med utgångspunkt från bakgrund och nuläge har fem åtgärder, med koppling till den framtagna rutinen för in- och utlån, identifierats.

Säkerställ att framtagna rutin är känd och väl förankrad hos chefer, HR-funktioner och fackliga företrädare

Länsstyrelserna har, som konsekvens av de stora bränderna år 2018, tagit fram länsstyrelsegemensamma mallar och rutiner för hur en intern resursdelning ska regleras vid en samhällsstörning. Rutiner och mallar har utvecklats till att även omfatta in- och utlån av statsanställda vid arbetstoppar. Rutinen skapar förutsättningar för ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna. Finns det en rutin att följa bedöms tröskeln att kontakta en annan länsstyrelse för in- och utlån vara lägre och den administrativa bördan minskar. Arbete för att säkerställa att rutinen är känd och väl förankrad hos chefer, HR-funktioner och fackliga företrädare behöver genomföras strukturerat och fortlöpande.

Konkretisera förutsättningar för in- och utlån

Länsstyrelserna behöver gemensamt konkretisera förutsättningar för in- och utlån. Detta kan omfatta till exempel definitioner, tidsaspekter, fakturering och tidsredovisning.

Säkerställ att rutinen finns lättillgänglig för intressenter

³² Regeringskansliet (Ds 2022:26), *En hjälpsam hand - ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*, s. 55, samt genom länsstyrelserna S. Åberg (2021), *Förutsättningarna för att utöva tillsyn genom ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna vid arbetstoppar*, s.12.

³³ Regeringskansliet. Ds 2022:26. *En hjälpsam hand - ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*. s.4.

Rutinen behöver vara tillgänglig för chefer, HR-funktioner, fackliga företrädare och medarbetare. Rutinen kan tillgängliggöras på olika sätt, till exempel på en gemensam plats på intranätet.

Ta fram gemensam information på intranätet om in- och utlån, inklusive FAQ.

Genom att öka transparensen kring förutsättningar och krav som gäller vid in- och utlån kan medarbetarnas vilja att anmäla intresse för utlån till annan länsstyrelse öka. Om vi lyckas förmedla fördelarna och premiera rörlighet mellan länsstyrelserna kan de förväntade effekterna realiseras. Ett gott exempel på information, inklusive FAQ, finns presenterat på Myndighetsnätverkets webbplats³⁴.

Identifiera vägar för medarbetare att anmäla intresse för utlån

In- och utlån bygger på frivillighet. Länsstyrelserna behöver identifiera och utveckla vägar för medarbetare att anmäla intresse för utlån, exempelvis i samband med medarbetarsamtal. Huruvida det är lämpligt att medarbetaren lånas ut behöver hanteras enligt särskild ordning³⁵.

Förväntad effekt

Att vi hjälper varandra med kompetensförsörjning under en uppkommen arbetstopp är ett effektivt sätt att förvalta gemensamma resurser samt attrahera och bibehålla kompetens. Förutom en mer frekvent, smidig och effektiv resursdelning kan dessa effekter ses:

- Ökade utvecklingsmöjligheter för medarbetaren samtidigt som vi utvecklar våra verksamheter,
- Ökad förmåga att utöva tillsynen utifrån en gemensam planering genom att i högre grad utnyttja den kompetens som finns i hela länsstyrelsekollektivet,
- Stötta och dra lärdom av varandra genom att ”kalibrera” kunskapsnivån mellan länsstyrelserna. På så sätt undvika att arbetstoppar uppstår med anledning av kompetensbrist,
- Minskar eventuellt anställningskonkurrens mellan länsstyrelser.

5.3 Uppföljning för säkerställd nytta av kärnverksamhet

Inom området bedriva kärnverksamhet placeras länsstyrelsens huvudprocesser. Huvudprocesser kan liknas vid verksamhetens själ och ska tillsammans beskriva syftet med hela verksamheten. Länsstyrelsens huvudsyfte går att läsa om i länsstyrelseinstruktionen och huvudprocesserna beskriver arbetet på en

³⁴ Myndighetsnätverket (2022). Myndighetsnätverket är ett nav för samverkan för Västernorrlands offentliga sektor. www.myndighetsnatverket.se/in-och-utlaan/ (Hämtat 2022-11-06).

³⁵ Regeringskansliet. Ds 2022:26. *En hjälpande hand - ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*. s.5.

övergripande nivå, går på tvären och skär genom flera områden. Denna typ av sortering innebär att vi tydliggör vilka processer som tillhör respektive huvudprocess.

I länsstyrelsernas nya arbete med att ensa våra processer har fyra huvudprocesser utkristalliserats:

- Skapa information och sprida kunskap
- Bedriva prövning
- Bedriva tillsyn och kontroll (beslutad)
- Bedriva förvaltning och skydd

Länsstyrelsegemensamt arbete pågår för att enas och fatta beslut om vilka våra huvudprocesser ska vara. I dagsläget har beslut endast fattats om processen ”Bedriva tillsyn och kontroll”.

5.3.1 Den operativa tillsynen

Inga förslag har riktats direkt till den operativa nivån, det vill säga direkt till kärnverksamheten. Vilket inte är så förvånande med tanke på uppdragets formulering och avgränsning mot den övergripande och tvärsektoriella nivån. Ansvar faller på ansvariga nätverk, på uppdrag av länsrådsgrupper, att initiera, genomföra och följa upp åtgärder. Åtgärder, som tillsammans med tillsynsverksamheternas insatser, är en förutsättning för att få effekt av lagda förslag och att nyttorna ska kunna realiseras.

6 Framtidsspaning

Den övergripande avgränsningen i arbetet har varit ett internt fokus. I det fortsatta utvecklingsarbetet behöver det externa perspektivet, samhälls- och medborgarperspektivet, omfamnas och lyftas in. Här följer några förslag på vidare internt och externt utvecklingsarbete.

6.1 Värdeskapande kommunikation

Ett framgångsrikt länsstyrelsegemensamt utvecklingsarbete bygger på en god intern kommunikation. Den gemensamma berättelsen är ett centralt verktyg för att kommunicera den gemensamma utvecklingen. För att berättelsen ska vara tillräckligt stark krävs att den byggs tillsammans så att andra vill bära och föra den vidare. Det handlar om att vara tydlig med vad länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsarbete ska leda till och hur väl aktörerna tillsammans når de resultat som eftersträvas. Det är därför av största vikt att ledningarna tar sig tid att informera om och förklara vad man gör, varför man gör det och vilket resultat som uppnås. God kommunikation är ett effektivt verktyg för att skapa värde och bidra till att uppnå verksamhetens mål.

En utvecklad samverkan *mellan* tillsynsområden inom övergripande frågor kring tillsyn är viktigt för att tillsynen ska bedrivas effektivt, rättssäkert och utifrån ett systematiskt kvalitetsarbete. Idag finns det inte något effektivt sätt att sprida information som är av tvärsektoriell karaktär. Genom att utveckla en gemensam tillsynsplattform på intranätet skapas förutsättningar för kompetensöverföring mellan tillsynsområden. Ansvaret för att driva tvärsektoriell samverkan kan förslagsvis åligga en central samordning av övergripande frågor inom tillsyn och kontroll. Tillsynsplattformen kan omfatta strategiska aktiviteter som till exempel:

- Utbildningar som är övergripande/generell inom tillsyn och kontroll, till exempel statliga värdegrunden, förvaltningslagen och effektiv dialog,
- Synliggöra tidigare genomförda, pågående och kommande uppdrag och utvecklingsinitiativ samt dess förväntade effekter,
- En gemensam yta att effektivt kommunicera övergripande information, till exempel dataskydd- och informationssäkerhet, Agenda 2030 och strategisk kommunikation,
- Dela goda exempel, såsom tillsynsmethodik och metoder för effektiv dialog,
- Söka kompetens/deltagande till beslutade länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojekt.

6.2 Mäta tillsynsprocessers digitaliseringsgrad

Länsstyrelserna är med i ett samarbete med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och andra myndigheter³⁶ hur vi genom faktadriven utveckling kan utveckla våra tillsynsprocesser utifrån den nytta vi vill ha. Det handlar bland annat om att ta fram metod och modell för att kunna mäta digitaliseringsgrad och bedöma datamognad i processer. Tanken är att modellen och metoden ska kunna användas för att mäta digitaliseringsgraden för exempelvis en tillsynsprocess både före (nollmätning) och efter att en utvecklingsinsats genomförts och på så vis få en faktabaserad bild över insatsens inverkan på digitaliseringsgraden. Resultatet av en mätning av digitaliseringsgraden i en process kan också ställas mot uppsatta mål för digitalisering inom ett område. Utifrån denna information kan utvecklingsbehov identifieras.

6.3 Koppla information och rådgivning till tillsynsprocessen

Enligt Tillitsdelegationen³⁷ upplever de flesta att tillsyn skapar nytta och är viktig, men att den skulle kunna bidra betydligt mer till de tillsynade verksamheternas utveckling och förbättringsarbete än den för tillfället gör. Kontrollobjekten uppger att de saknar råd och vägledning och att man behöver hjälp att göra rätt. Rådgivning och information omfattas vanligen inte, om den inte är direkt kopplad till själva tillsynsärendet, av definitionen för tillsyn. I Statskontorets rapport – *på väg mot en bättre tillsyn*³⁸ framhålls att det behövs en mer realistisk syn på tillsyn som styrinstrument. Tillsynen är ett viktigt kontrollinstrument, men tillsyn kan inte lösa grundläggande problem och brister inom en verksamhet. Tillsynen kan visa på vilka konsekvenser en viss brist kan få, men lösningen måste åstadkommas med andra instrument som till exempel informationskampanjer, ekonomiskt stöd eller rådgivningsinsatser. Men även, i vissa fall, beslut om strängare straff som till exempel viten kan ge ökad effekt.

I vissa fall har länsstyrelserna dubbla ansvar att bedriva tillsyn samt att ge råd och stödja verksamhetsutövare, exempelvis inom området miljöfarlig verksamhet. Då är det viktigt att vi arbetar strategiskt med information, rådgivning och vägledning så att detta stödjer och ökar effekten av vår tillsyn och inte faller utanför vår serviceskyldighet. Det finns flera exempel på lyckade proaktiva informationskampanjer som har genomförts av länsstyrelsernas tillsynsverksamheter med syfte att öka regelefterlevnaden. Tid för att bedriva denna typ av efterfrågade aktiviteter behöver investeras och erfarenheterna spridas

³⁶ Folkhälsomyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen och Skogsstyrelsen.

³⁷ Tillitsdelegationen (2018). *En lärande tillsyn, Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s.108.

³⁸ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn. En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s.70.

mellan verksamheterna. Investerad tid som rimligen bör återföras genom färre brister i tillsynen och ett ökat förtroende för myndighetens tillsynsarbete. Genom att synliggöra kopplingarna mellan huvudprocesserna *Skapa information och sprida kunskap* och *Bedriva tillsyn och kontroll* kan vi arbeta mer strategiskt och kundorienterat och de önskade effekterna av tillsynen bör öka.

6.4 Identifiera de mål och delmål inom Agenda 2030 som respektive tillsynsprocess bidrar till

I referensprocessen för tillsyn och kontroll har tre övergripande effektmål identifierats varav ett är *Måluppfyllnad utifrån Agenda 2030*. Länsstyrelserna behöver fortsätta arbetet med att gemensamt identifiera vilka mål inom Agenda 2030 som respektive tillsynsverksamhet bidrar till. I identifieringsarbetet behöver verksamheterna stöd av expertis inom Agenda 2030. Gemensamt säkerställs att de mål och delmål som tillsynen har direkt koppling till är synliggjorda i den specifika tillsynsprocessen. Till exempel inom tillsyn av alkohol och tobak har mål 3, om god hälsa och välbefinnande, identifierats som det mål inom Agenda 2030 som tillsynen huvudsakligen bidrar till. I arbetet är det centralt att identifiera och hantera målkonflikter mellan tillsynsuppdrag och i förhållande till andra uppdrag såsom Agenda 2030.

Allt eftersom tillsynsprocesserna ensas och synliggörs får samordnare av övergripande och tvärsektoriella uppdrag en bild över vilka verksamheter som arbetar mot vilka mål. Riktad information kan effektivt genomföras (en gång i stället för 21) och gemensamma utbildningsinsatser för medarbetare, exempelvis dilemmaövningar kan initieras.

Experter inom Agenda 2030 kan, i samverkan med tillsynsverksamheterna, utveckla och anpassa vägledningar, checklistor och beslutstexter till det specifika tillsynsområdet. Genom att vidareutveckla befintliga ärendehandläggningssystem, till exempel genom strategiska checkpunkter kan handläggningen förenklas och effektiviseras. Vi ökar vår förmåga, att på ett transparent och enhetligt sätt, följa upp och analysera och se kopplingarna mellan uppsatta mål och effekter. Till exempel hur tvärsektoriella uppföljningskrav, som till exempel hur folkhälsa och barnperspektivet har beaktats inom tillsyn. Eller identifiera vilka åtgärder som tillsynsverksamheterna har genomfört för att förenkla för företag och förenklat uppgiftslämnande. Med en utvecklad processkarta kan vi snabbt lokalisera på vilket sätt tillsynsuppdrag har bidragit till måluppfyllelse inom Agenda 2030.

6.5 Samhällets förväntningar

Våra processer för hur bedriver tillsyn behöver vara gemensamma, transparenta och tillgängliga för intressenter. Genom att kommunicera ramarna för våra tillsynsuppdrag hjälper vi till att skapa realistiska förväntningar på exempelvis

ärendegång, beslutsvägar och handläggningstider. Vi kan också enkelt meddela var vi befinner oss i handlägningsförfarandet, möjligheter och vägar för komplettering, kontaktvägar och eventuella e-tjänster. Ett sätt att tillgängliggöra ramarna är att publicera de ensade processerna på länsstyrelsernas externa webbplats och att hänvisa dit i all kommunikation.

7 Avslutande reflektioner

I arbetet med uppdraget har samverkan med andra relevanta uppdrag och utvecklingsprojekt varit viktigt. Dels för att kunna samverka för ökade synergieffekter, dels att få viktiga indata till analys och helhetsperspektiv samt möjlighet att reflektera över andra utvecklingsarbetens erfarenheter och resultat.

Att få en överblick över vilka uppdrag och utvecklingsinitiativ som varit relevanta att samverka med har inte varit enkelt och tagit mycket tid i anspråk. Likartade uppdrag kan riktas direkt till länsstyrelserna eller när länsstyrelserna förväntas delta i externa uppdrag. Att öka samordningen av övergripande tvärsektoriella uppdrag inom tillsyn och kontroll är betydelsefullt för att undvika att frågor bereds i stuprör och leder till fragmenterad utveckling.

7.1 Förväntningar på effekthemtagning

Uppdraget innebär breda förväntningar på konkreta åtgärder och faktisk effekt. Det arbete som vi genomfört hittills och de förslag till åtgärder som vi presenterar i denna rapport leder dock inte per automatik till att dessa förväntningar infrias. Länsstyrelserna behöver nu omhänderta förslagen och omsätta dem i konkret utveckling. Om förslagen inte omhändertas kan inte de förväntade effekterna realiseras och uppdraget mister sin intention och verkan.

- Från uppdragsgivaren vill man se ett starkt ledarskap som ser och tar sig an de utvecklingsbehov som finns,
- Från samhället finns förväntningar på att länsstyrelserna, i samspel med andra myndigheter, bidrar till ett hållbart samhälle där klimat, miljö och människors hälsa gynnas av en bättre tillsyn,
- Från företag finns förväntningar på att det finnas kompetenta handläggare och att tillsynen bedrivs effektivt, förutsägbart och bidrar till utveckling av verksamheten³⁹,
- Från projektgruppen finns förväntningar på att förslagen omhändertas och följs upp och att detta sker på ett transparent och inkluderande sätt.

Det betyder att vi måste säkerställa engagemang och delaktighet, hantera målkonflikter och skapa samsyn mellan olika parter.

³⁹ Dialog med Svenskt näringsliv.

De viktigaste frågorna

- Tydliggöra styrning och ledning för det gemensamma arbetet för att underlätta samverkan mellan länsstyrelserna och gynna ett gemensamt lärande.
- Tillämpa gemensamma arbetsmetoder, begrepp och termer för gemensam förståelse och bättre nyttjande av resurser.
- God analyskapacitet.

Figur 12. Tre punkter sammanfattar de viktigaste frågorna i länsstyrelsernas fortsatta utvecklingsarbete.

7.2 Erfarenheter och observationer

I arbetet med uppdraget har vi stött på svårigheter på både individ- och organisationsnivå. Bland annat är föreställningen att länsstyrelserna är så olika en av de största utmaningarna. En annan är att det saknas organisatoriska strukturer för att ta ansvar över resultaten av den här typen av tvärsektorieella uppdrag och övergripande processer.

7.2.1 Helheten sätts före delarna när detta är motiverat

Det faktum att länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter⁴⁰, samtidigt som vi i stort sett har identiska uppdrag, orsakar i flera frågor delade meningar om i vilken utsträckning och i vilken omfattning som vi kan och bör samverka och samarbeta. Förväntningarna, både från omvärlden och från oss själva, är att länsstyrelserna agerar med ett helhetsperspektiv i våra frågor. Det innebär att vi behöver ha en förmåga att hantera alltmer komplexa frågeställningar, hantera målkonflikter, nya situationer och en mångfald av aktörer. Vi behöver bygga en robust organisation för att kunna möta en osäker och föränderlig omvärld. För att nyttja de befintliga resurserna mer effektivt och bli mer produktiv måste länsstyrelserna värdesätta helheten mer än delarna i en strävan att bli mer holistisk.

Att leda i komplexa system⁴¹ är en utmaning och vi behöver utveckla tillräcklig kompetens och söka metoder och arbetssätt för att bistå beslutsfattarna på övergripande nivå i att identifiera, prioritera och koordinera i samverkansprocesser. I detta inkluderas att förstå och synliggöra underliggande mönster och strukturer. Vi bedömer att en ökad grad av länsstyrelseövergripande samverkan är en förutsättning för att åstadkomma en mer effektiv och rättssäker

⁴⁰ ESV 2007:23 *Ekonomi och styrning i statsförvaltningen*, s.31.

⁴¹ System - delar som samverkar mot ett gemensamt syfte.

Komplexa system - rörligt och rörligt och omfattar beslutsfattande.

tillsyn. För att underlätta samverkan mellan länsstyrelserna och gynna ett gemensamt lärande behöver vi:

- Tydliggöra styrning och ledning
- En gemensam vision och tydliga mål
- Högsta ledningens sponsorskap
- En organisationskultur som premierar ett helhetstänk och samverkan
- God analyskapacitet

7.2.2 Skapa strukturer för att identifiera, utveckla, använda och förvalta smarta, hållbara arbetsmetoder

Arbetet inom statlig myndighet förväntas ske på för samhället bästa sätt och att vi är rättssäkra och effektiva. Digitalisering och teknisk utveckling innebär möjligheter som vi måste ta vara på. Vi behöver säkerställa att interna processer löper så smidigt och effektivt som möjligt. Att arbeta smart innebär att göra rätt saker på rätt sätt och med rätt verktyg där sådana behövs.

Förmåga till utvärdering och ständig utveckling

Tillsynsmyndigheterna ska ha god förmåga till utvärdering och ständig utveckling. Vi kan testa utveckling i liten skala, reflektera och sedan använda det vidareutvecklade arbetssättet i tillsynen både som stöd för oss själva och för verksamheterna. De flesta goda idéer är resultat av samarbete och behöver testas och ändras många gånger innan de lyfter. Om de lyfter alls. Den allmänna uppfattningen är att vi behöver:

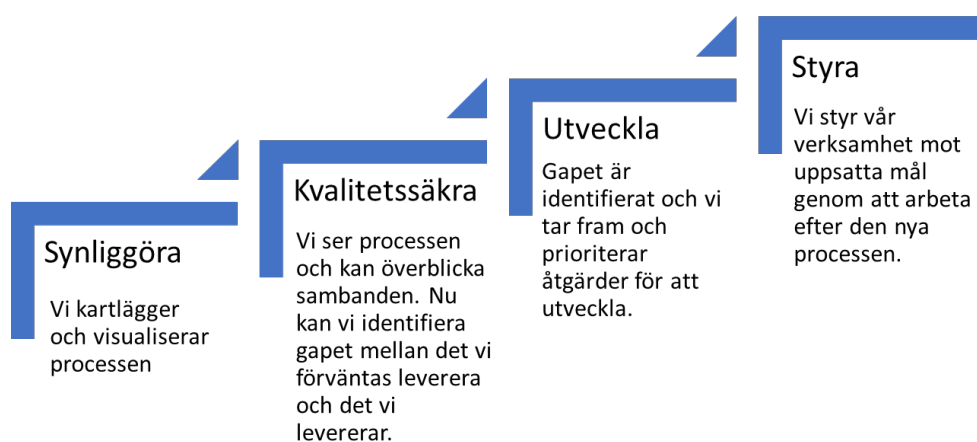
- Använda nya metoder och teknik för att effektivisera tillsynen,
- Skifta perspektiv genom ”medborgarfokus” på tillsyn,
- Systemsyn för mer samverkan i tillsyn.

Tillämpa gemensamma arbetsmetoder, begrepp och termer för gemensam förståelse

För att kunna leda komplexa system och samverka utifrån ett systemsynsätt⁴² och driva utveckling behövs en gemensam bild och ett gemensamt språk av hur tillsynsverksamheten ser ut. Länsstyrelserna kan, med hjälp av en processbaserad verksamhetsarkitektur, beskriva och visualisera vår verksamhet. En väl utformad verksamhetsarkitektur skapar överblick över hur verksamheten ser ut och fungerar idag, till exempel vem som jobbar med vad, vilka systemstöd som används och hur samverkan sker. Verksamhetsprocesserna är en stor del av arkitekturen. Med en utvecklad arkitektur har vi förmåga att synliggöra tillsynsverksamhetens styrkor och resurser men också ett effektivt sätt

⁴² Ekonomistyrningsverket, <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/helhetsperspektivet/> (Hämtat 2022-11-21).

att synliggöra behov och problem där vi behöver bidra tillsammans till olika lösningar.



Figur 13. De fyra stegen i processbaserad verksamhetsutveckling, synliggöra, kvalitetssäkra, utveckla och styra.

Digitalisering med rätt säkerhet

Det finns ett antal viktiga förutsättningar för länsstyrelserna att förhålla sig till när det gäller digitalisering.

- Länsstyrelserna har i stora drag samma uppdrag då vi styrs av samma förordningar,
- Vi bedriver tillsyn med olika förutsättningar och behov,
- Vi har en gemensam IT-organisering som ska ge support till alla 21 länsstyrelser.

För att länsstyrelserna ska kunna bedriva en effektiv digitalisering måste vi ha gemensamma processer på en övergripande nivå. Vi kan inte ha 21 lösningar för samma sak. En utvecklad verksamhetsarkitektur synliggör på ett effektivt och transparent sätt länsstyrelsernas gemensamma behov av digital utveckling, vare sig det handlar om användande av drönare, robotisering eller automatiserade beslut. Verksamhetsarkitekturen hjälper således oss att investera tid, pengar och energi där det ger bäst effekt. Samtidigt kan vi säkerställa att vi tar hänsyn till lagar, att personuppgifter inte hamnar i orätta händer och att de mål vi sätter i verksamheten samverkar. Vi kan också se vilka resurser som krävs och människor som påverkas vid en förändring. Genom att mäta tillsynsprocessernas digitaliseringsgrad och jämföra dessa mot vår digitala målbild kan gemensamma utvecklingsbehov lyftas och prioriteras. Tillsynen kan utvecklas utifrån gemensam nytta, samverkan och gemensamt ansvar och ett medborgarfokus.

Utveckling genom erfarenhetsutbyte och förutsättningar för gemensamt lärande

I inledande diskussioner med uppdragsgivaren nämndes att de noterat att det finns *öar av effektivitet* i länsstyrelsernas tillsyn. Att vissa tillsynsområden har kommit långt i fråga om effektivitet och samverkan medan andra områden har en bit kvar.

Genom att ge länsstyrelserna ett tvärsektorielt uppdrag vill regeringen att goda exempel och välfungerande system ska kunna spridas mellan tillsynsområdena och därmed överbrygga eventuella öar av effektivitet och fragmenterad utveckling. Att alla tillsynsområden ska lyftas till att bli mer effektiva och rättssäkra. Tillsynsverksamheterna vittnar om att tvärsektorieell samverkan främjar ett gemensamt lärande, innovation och ökad förmåga att bedriva effektiv tillsyn. Särskilt när det gäller metodutveckling finns det mycket att vinna på ett mer utvecklat erfarenhetsutbyte. Idag finns det inte något effektivt sätt att sprida information som är av tvärsektorieell karaktär mellan tillsynsområdena. Länsstyrelserna behöver hitta former, struktur och skapa utrymme till att kunna utbyta erfarenheter och överföra kompetens mellan tillsynsområden.

7.2.3 God analyskapacitet är grundläggande

En god förmåga att mäta och analysera är grundläggande för att vi ska kunna bedöma om vår tillsyn har avsedd effekt, det vill säga syftet med tillsynen uppnås. Grundliga analyser ger en god bild av styrkor och svagheter och att identifiera utmaningar, förutsättningar och resurser är en viktig bas för dialog och framtidsvisioner. Utgångspunkten för lyckosamma förändringar är nästan alltid att man har god insikt om var man står, vart man vill och i vilken riktning utvecklingen i omvärlden är på väg. Det är också en kunskap som andra aktörer kan ha nytta av och ofta efterlyser. För att klara detta är god analyskapacitet en nyckel för att landa så rätt som möjligt. Med goda underlag skapas också en gemensam kunskapsbas som undanröjer missförstånd och önsketänkande. Att systematiskt och regelbundet göra både breda och fördjupade analyser inom tillsynsområdet är därför väl investerad tid.

Parametrar som påverkar tillsynens effekt

Det är inte enbart den operativa tillsyn som ger effekt. Tillitsdelegationen konstaterar⁴³ att den effekt tillsynen får tycks bero på sådana saker som:

- Tillsynsmyndighetens återkoppling
- Tillsynens legitimitet
- Valda tillsynsmetoder
- Inspektörernas bemötande

En viktig förklaring till hur tillsynen uppfattas och hur den påverkar den tillsynade verksamheten ligger alltså i *hur* tillsynen genomförs och av *vem*.

Tillitsdelegationen framhåller betydelsen av inspektörernas kompetens och bemötande. Att ta fram en tydlig och förankrad målbild av vad länsstyrelserna, med utgångspunkt från de krav som ställts på tillsynsprocessen, kännetecknar en god operativ tillsyn ger en tydlig riktning om hur vi ska bedriva vår tillsyn.

⁴³ SOU 2018:48, *En lärande tillsyn, Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s.51, s.55.

Ökat förtroende för den operativa tillsynen

En god analysförmåga är också grundläggande för att vi ska kunna förstå vår omvärld och anpassa vårt bemötande utifrån det. Det handlar till stora delar om att utifrån våra uppdrag och målbilder agera med medborgare, företag, offentliga organisationer och andra intressenter utifrån deras förutsättningar och behov. Vi vill öka förtroendet och förståelsen för de beslut myndigheten fattar och den samverkan vi bedriver, även om våra beslut går emot intressenternas vilja.

Att länsstyrelserna bedriver tillsyn på ett effektivt, enhetligt och transparent sätt skapar förtroende för myndigheten. I arbetet har det lyfts en oro för att ensade processer ska minska utrymmet för regionala anpassningar. Den oron måste balanseras mot krav och förväntningar på att länsstyrelserna ska tillhandahålla likvärdig offentlig service. God kommunikation är ett effektivt verktyg för att skapa värde och genom att kommunicera proaktivt och medvetet när en regional anpassning har vidtagits, ökar transparensen och troligen också acceptansen från kontrollobjekt och allmänheten i stort för skillnader i bedömningar.

7.3 Förslagets långsiktiga effekter

I arbetet har vi presenterat förslag på vad vi bedömer är relevanta och nödvändiga förändringar för att skapa *förutsättningar* för en mer effektiv och rättssäker tillsyn och bättre nyttjande av resurser. De förväntade kortsiktiga effekterna redogörs under varje förslag. Den långsiktiga effekthemtagningen är avhängt på om och hur väl förslagen genomförs, implementeras och efterlevs. De långsiktiga effekterna förväntas vara:

- Ökad förmåga att bedriva tillsyn effektivt och rättssäkert med ett ökat helhetsperspektiv och medborgarfokus,
- En transparent, förutsägbar och ”begripligare” tillsynsprocess,
- Bättre övergripande kunskap och förståelse om tillsynsverksamhetens olika förutsättningar och kulturer,
- Lärande organisation med mer nytänkande,
- Ett ökat förtroende för länsstyrelsernas förmåga att bedriva tillsyn och kontroll,
- Högre regelefterlevnad. Klimat, miljö och människors hälsa gynnas av en bättre tillsyn,
- Synliggjort otydliga uppdrag och eventuella målkonflikter,
- Positiva effekter på handläggarens arbetsmiljö och enklare introduktion av nyanställda,
- Ökad flexibilitet och minskad sårbarhet vid konjunktursvängar,
- Ökad vi-känsla/helhetstänk.

7.4 Var vill vi vara om tre år?

Föreslagen som lagts omfattar både strukturella och kulturella förändringsbehov. Behov av kulturförändring kan leda till motsättningar eller ifrågasättande. Men vi ser att beslutet att vi ska ensa våra processer lägger grunden för att vi ska kunna utveckla utifrån ett helhetsperspektiv och för gemensam förflyttning och kraftsamling mot uppsatta mål. Att besluta om ensning stärker också samverkan mellan våra länsstyrelser, tar vara på vår gemensamma kompetens och skapar förutsättningar för ett organisatoriskt lärande. Den stora utmaningen ligger i det efterföljande förändringsarbetet. Det är jobbigt att ändra invanda mönster, träna nya beteenden och bryta ny mark. Det krävs vilja, mod och ihärdighet men tillsammans kan vi lyckas.

Om tre år behöver länsstyrelserna ha tagit tydliga steg mot att:

- Vi har rätt styrning och struktur i vår utveckling,
- Vi kan ta emot behov av utveckling på ett bra sätt,
- Vi har ledningar som är goda ambassadörer för det länsstyrelsegemensamma arbetet.

7.5 Vilka är de största hindren för att nå dit?

Det finns faktorer som kan hindra, eller försena, implementering av resultaten av vår utveckling. Dessa hinder och utmaningar kan bestå av:

- Vi förmår inte, av olika anledningar, implementera resultaten av vår utveckling,
- Vi har svårt att ändra våra arbetssätt och beteenden - nyttorna av vår utveckling är svåra att realisera,
- Vi är inte transparenta i vad vi gör - försvårar kommunikation och samverkan,
- Länsstyrelserna varierar i sin förmåga och attityd till att bidra till det länsstyrelsegemensamma arbetet - minskar förmågan att bedriva en effektiv gemensam utveckling.

Att vi inte förmår implementera resultaten av vår utveckling ska inte tolkas som ovilja. De organisatoriska strukturerna för att ta ansvar över resultaten av den här typen av tvärsektorieella uppdrag och övergripande processer är inte utredda. Att förändra struktur och kultur tar tid och behöver tillåtas att få ta tid om det sker utifrån ett tydligt syfte. Hindren kan också utgöras av yttre faktorer utanför vår kontroll, som exempelvis avsaknad av specialistkompetens inom IT.

I arbetet har vi sett att det inom länsstyrelsekollektivet finns en mycket stark vilja att utveckla vår tillsyn. Det finns många positiva krafter och goda projekt som pågår vilka behöver koordineras och vägledas för ökade synergieffekter. Det finns också en stor efterfrågan från medarbetare i olika delar av organisationen av att få

påbörja arbetet med att ensa sina tillsynsprocesser. Ledningarnas ansvar är att bidra med beslutskraft, struktur och god intern kommunikation. Tillsammans kan vi utveckla vår tillsynsverksamhet genom att bygga en ny förmåga som gynnar ett gemensamt lärande.

8 Referenser

Lagar och författningar

SFS 2017:900. Förvaltningslagen.

SFS 2017:868. Förordning med länsstyrelseinstruktion.

SFS 2000:605. Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

SFS 2007:515. Myndighetsförordning.

SFS 1974:152. Regeringsformen.

RA-FS 2008:4. Riksarkivets föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter.

Ds och SOU

Ds 2022:26. Regeringskansliet. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter: intern utredning.*

SOU 2018:48. Tillitsdelegationen. *En lärande tillsyn - Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg: offentlig utredning.*

Publikationer

Ekonomistyrningsverket. ESV 2007:23 *Ekonomi och styrning i statsförvaltningen.*

Ekonomistyrningsverket. ESV 2016:31, *Verksamhetslogik: vägledning.*

Länsstyrelsen i Dalarnas län. H. Anagrius, A Ekberg, A. Grälls, M. Långbergs och E. Sundqvist. *En enad insats mot smittan – länsstyrelsernas pandemitillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen, 2022.*

Länsstyrelsen Stockholm. *Alla vinner – en metodbok om länsstyrelsernas samordnade arbetssätt för goda och jämlika uppväxtvillkor, 2021.*

Länsstyrelsen Västernorrland. Rapport 2020:6. *Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna.*

Länsstyrelserna. *Direktiv för översyn av de länsstyrelsegemensamma strukturerna, 2022.*

Länsstyrelserna. T. Persson, P. Milberg. *Intern styrning - för framtidens länsstyrelser? En förstudie om behoven av gemensam verksamhetsrelaterad informationsinfrastruktur, 2022.*

Länsstyrelserna. S. Åhlberg. *Förutsättningarna för att utöva tillsyn genom ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna vid arbetstoppar*, 2021.

Statskontoret. *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022.

Statskontoret. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, 2012.

Statskontoret. *På väg mot en bättre tillsyn. En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020.

Tillitsdelegationen. *En lärande tillsyn, Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, 2018.

Webbsidor

Affärsverket svenska kraftnät. <https://www.svk.se/sakerhet-och-beredskap/dammsakerhet/tillsynsvagledning-for-lansstyrelserna/> (Hämtat 2022-11-06).

Ekonomistyrningsverket. http://tillsynsforum.se/wp-content/uploads/2015/11/Att-folja-upp-sin-tillsynsverksamhet_del-1_ESV.pdf. (Hämtat 2022-03-01).

Ekonomistyrningsverket. <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/helhetsperspektivet>. (Hämtat 2022-11-21).

Länsstyrelserna. <https://www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/bedomning-av-miljopaverkan/>(Hämtat 2022-11-04).

Länsstyrelserna. <https://www.ebhportalen.se/juridik-ansvar/automaten-start/>(Hämtat 2022-11-04).

Länsstyrelserna. <https://www.ebhportalen.se/>(Hämtat 2022-11-04).

Myndighetsnätverket. www.myndighetsnatverket.se/in-och-utlaan/(Hämtat 2022-11-06).

Myndighetsregistret. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/>(Hämtat 2022-04-28).

L. Wittberg (2021), Systemsyn – vad är det och varför behövs det inom myndigheter? <https://www.vinnova.se/en/webbtv/2021/04/systemsyn-i-offentlig-sektor---vad-och-varfor/>(Hämtat 2022-11-05).

9 Bilagor

Bilaga 1: Enkät om myndigheters metoder för att följa upp och analysera sin verksamhet

Bilaga 2: Enkät om myndigheters metoder för att åstadkomma en enhetlig tolkning av föreskrifter

Bilaga 3: Intervjufrågor djupintervjuer avseende förutsättningar för gemensam planering

Bilaga 4: Beskrivning av länsstyrelsernas övergripande samverkan

